



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria



VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

8.1 – Considerações gerais

O presente capítulo em que se analisam as operações realizadas na Tesouraria do Estado e o sistema de contabilização e controlo da actividade financeira do Estado, no ano de 2003, tem por base os resultados obtidos na auditoria à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da Contabilidade do Tesouro, que teve como objectivos:

- ◆ acompanhar a actividade financeira registada na área da Tesouraria do Estado e verificar se a respectiva evolução corresponde às recomendações do Tribunal de Contas;
- ◆ avaliar o grau de implementação do Regime da Tesouraria do Estado (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, na sequência da autorização legislativa concedida pelo artigo 66.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro), no âmbito da Contabilidade do Tesouro, especialmente quanto à conformidade dos processos de contabilização e controlo ao regime legal, à fiabilidade e tempestividade da informação prestada e à prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

Esta auditoria, tal como as duas anteriores que foram realizadas à Direcção-Geral do Tesouro no mesmo âmbito durante o triénio de 2002 a 2004, visou a prossecução do objectivo aprovado pelo Tribunal, que se consubstanciou em imprimir maior eficácia à fiscalização da actividade financeira do Estado, objectivo estratégico do Tribunal de Contas para o referido triénio.

A acção foi desenvolvida nos serviços do Departamento da Tesouraria Central do Estado, serviço operativo da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) que, de acordo com o artigo 8.º da Lei Orgânica desta entidade (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho), assegura a gestão da tesouraria central do Estado. O período de incidência abrangido correspondeu ao ano de 2003, tendo sido estabelecidos os seguintes critérios de selecção das amostras a analisar:

- ◆ movimentação sujeita a condições especificamente determinadas pelo Regime da Tesouraria do Estado, designadamente as disposições constantes do artigo 2.º (Unidade de Tesouraria), do Capítulo IV (Operações Específicas do Tesouro) e do Capítulo V (Contabilidade do Tesouro);
- ◆ movimentação em contas e diários criados, alterados ou extintos para aferir dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno utilizados, bem como da respectiva adequação ao Regime da Tesouraria do Estado;
- ◆ movimentação destinada à regularização ou encerramento da Contabilidade do Tesouro e da Conta Geral do Estado.

Atendendo aos objectivos, objecto e período de incidência da acção realizadas, os diplomas de maior relevância para efeito do respectivo enquadramento normativo são, designadamente, o Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho, que aprova a Lei Orgânica da DGT, e o Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado (RTE), sendo ainda de considerar os diplomas autónomos que vieram regulamentar matérias constantes deste regime.

Desses diplomas são de destacar o Despacho n.º 11858/99, de 22 de Junho, do Ministro das Finanças, que cria os núcleos operativos da DGT, as Portarias n.º 958/99 e n.º 959/99, ambas de 7 de Setembro,

as quais, respectivamente, regulamentam as designadas operações específicas do Tesouro, e estabelecem as condições de funcionamento dos serviços com funções de caixa, e também a Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro, que aprova as normas contabilísticas das operações de tesouraria. É também de realçar o Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, que instituiu um processo de regularização de contas do Tesouro.

Quanto ao princípio da unidade de tesouraria, expressamente previsto no RTE, tem de considerar-se a Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, que estabelece regras e procedimentos relativamente à prestação de serviços a disponibilizar pela DGT aos organismos públicos que devam concentrar os respectivos excedentes e disponibilidades na Tesouraria do Estado, e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 25 de Setembro, destinada a clarificar e rever regras e procedimentos previstos na Resolução n.º 45/2000.

No que se refere exclusivamente à Contabilidade do Tesouro de 2003 deve salientar-se a vigência da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto¹ (Lei de Enquadramento Orçamental), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei de Estabilidade Orçamental), e pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, e também as disposições que, pelo seu conteúdo, relevam para a presente análise, constantes da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2003 e do Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março, que estabelece normas de execução do mesmo Orçamento do Estado.

8.2 – Análise do sistema contabilístico

8.2.1 – Conformidade ao regime legal

A conformidade dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, ao respectivo regime legal, foi a primeira condição a ser definida para avaliar o grau de implementação do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Contabilidade do Tesouro, em função do cumprimento de disposições constantes do Capítulo V desse regime.

A prestação de informação contabilística fiável de forma tempestiva foi a segunda condição a ser avaliada, através de análise global ao sistema contabilístico, nomeadamente, em função do desfasamento verificado nos prazos determinados pelo artigo 42.º do RTE e da dimensão das alterações efectuadas nos valores originalmente registados, bem como de análise específica a contas e operações seleccionadas, com especial incidência sobre o cumprimento das disposições relativas às operações previstas pelas alíneas b) a e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE e à regularização de saldos determinada pelo artigo 38.º do RTE. Os resultados da análise global são apresentados no ponto 8.2.2 e os da análise específica no ponto 8.3.

A prossecução do princípio da unidade de tesouraria foi a terceira condição a ser avaliada, em função do cumprimento de disposições constantes do artigo 2.º do RTE, encontrando-se os resultados da análise desenvolvida no ponto 8.2.3.

Para efeito da opinião sobre o grau de implementação do referido regime, deve ainda referir-se que a plena implementação foi associada à extinção do regime transitório previsto no artigo 50.º.

¹ A Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, foi objecto de uma terceira alteração, introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



Relativamente à conformidade ao regime legal, designadamente as normas constantes do Capítulo V (Contabilidade do Tesouro) do RTE, dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, deve começar por referir-se que, da regulamentação prevista no artigo 40.º do RTE, apenas as normas referentes à contabilização de fundos foram aprovadas pela Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro, tendo entrado em vigor em 1 de Janeiro de 2000. As condições de funcionamento e controlo das caixas bem como o regime dos alcances ainda não foram definidos por diploma autónomo conforme determina o n.º 1 do referido artigo.

Por sua vez, as normas aprovadas pela Portaria n.º 994/99 ainda não foram objecto de articulação com o Plano Oficial da Contabilidade Pública, nos termos do artigo 37.º, como se prevê no artigo 3.º da referida portaria; o Plano de Contas do Tesouro também não pôde ser articulado com as regras relativas à regulamentação das condições de funcionamento e controlo das caixas, como se estipulava no preâmbulo da mesma portaria porque, como previamente se referiu, o diploma autónomo com a definição dessas regras ainda não foi publicado.

Sobre esta matéria é ainda de salientar que a conta do Tesouro relativa ao registo de alcances foi encerrada, após o respectivo saldo devedor ter sido objecto de regularização, no âmbito do processo instituído pelo Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, e aplicado à Contabilidade do Tesouro do ano de 2002. Este procedimento foi contrário à recomendação do Tribunal de Contas para que os valores relativos a situações de alcance não fossem contabilizados em contas de valores a regularizar (como sucede desde 1994) mas na conta especificamente criada com essa finalidade, com a agravante de ainda não ter sido aprovado qualquer diploma regulamentador desta matéria e continuarem a ser registados alcances em contas de valores a regularizar relativas aos anos de 2003 e de 2004.

Neste âmbito, a DGT prestou a seguinte informação em sede de contraditório:

“As situações identificadas como alcance, que em 2003 se encontravam reflectidas nas contas de valores a regularizar, foram evidenciadas no corrente ano em contas específicas criadas para esse efeito.”

Este procedimento será objecto de futura análise para verificar da sua conformidade à recomendação do Tribunal de Contas.

Por outro lado, os resultados das auditorias sobre a actividade financeira na Tesouraria do Estado têm comprovado que o modelo de contabilização adoptado para registar a inerente movimentação de fundos possui condições suficientes para cumprir as finalidades para as quais foi criado e que, nomeadamente, constam do artigo 35.º do RTE.

Apesar disso, verificou-se falta de controlo tempestivo sobre as operações contabilizadas, condicionando a fiabilidade da informação a um nível que tem sido considerado insuficiente, devido às restrições operativas detectadas na aplicação desse modelo, nomeadamente, as resultantes da forma insuficiente como se tem processado a interacção entre as entidades e os sistemas operativos envolvidos na obtenção do produto final.

Cabendo à DGT, nos termos do artigo 36.º do RTE, o controlo e a contabilização dos fundos movimentados, o facto de ainda não ter sido assegurada a transmissão automática da informação sobre a cobrança obtida pelos serviços com função de caixa, para a contabilidade do Tesouro, tem constituído uma das principais restrições operativas à fiabilidade e tempestividade desse controlo e contabilização, uma vez que a escrituração da entrada de fundos é, nos termos do n.º 1 do artigo 39.º, da competência dos referidos serviços.

A intempestividade do controlo tem-se traduzido, entre outras consequências, pela existência de contas com saldos contrários à regular movimentação das mesmas, incluindo situações de incumprimento das regras determinadas pelo artigo 38.º do RTE.

A intempestividade da contabilização tem-se traduzido, entre outras consequências, pelo incumprimento generalizado dos prazos definidos pelo artigo 42.º do RTE, para a DGT enviar à Direcção-Geral do Orçamento (DGO) os elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, relativamente a cada período de incidência mensal.

Sobre estes incumprimentos, deve no entanto realçar-se que o facto do balancete das contas de operações de tesouraria (designado por tabela de entradas e saídas de fundos da Tesouraria do Estado) conter a respectiva data de emissão e a movimentação acumulada (para além da movimentação do período a que respeita), associado à existência de um diário (Diário 04) especificamente destinado aos movimentos registados após a emissão de cada balancete mensal, permite efectuar uma avaliação objectiva da dimensão e natureza dos atrasos (cuja eliminação não depende exclusivamente da DGT) e, conseqüentemente, a aplicação de medidas para os reduzir.

Neste âmbito, também devem ser assinaladas e reconhecidas como positivas, as medidas que a DGT tem vindo a aplicar com o objectivo de reduzir o efeito da insuficiência de meios ao dispor da estrutura organizacional responsável pela contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, através da reorganização de serviços e da informatização de operações.

Desde logo, a entrada em funcionamento para efeito da contabilidade de 2002, de um processo de tratamento e migração automática de informação dos sistemas operativos para o sistema contabilístico (reflectido neste último com a criação do Diário 80). Este processo de contabilização automática está em conformidade com recomendações do Tribunal de Contas, no sentido de reduzir a contabilização manual, simplificar o processo contabilístico, registar diária e unitariamente as operações e transferir recursos da função de registo para a de controlo das operações.

Assim sendo, o Tribunal recomendou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 que a contabilização automática deveria abranger todos os sistemas operativos geradores da informação contabilística relativa à actividade financeira da Tesouraria do Estado, devendo o peso relativo da contabilização automática, no valor da movimentação total, evoluir de 48% em 2002 para 75% em 2004.

Também neste caso se deve realçar a evolução da DGT no sentido recomendado pelo Tribunal, uma vez que, na Contabilidade do Tesouro de 2003, a contabilização automática já representou 73,5% da movimentação total.

Outras das medidas implementadas pela DGT em conformidade com recomendações do Tribunal de Contas consistiram no reforço do Gabinete de Auditoria Interna, que passou a contar com cinco elementos desde Junho de 2003, e a actualização e integração do Manual de Procedimentos do Departamento da Tesouraria Central do Estado na rede informática da DGT permitindo, aos respectivos funcionários, consultar esse Manual de forma mais acessível e generalizada.

A análise sobre a conformidade dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, às normas do RTE constantes do Capítulo V (Contabilidade do Tesouro), permite concluir que na Contabilidade de 2003 ainda não se verificou o cumprimento integral dessas normas, nomeadamente, as constantes do n.º 1 do artigo 37.º, do artigo 38.º, do n.º 1 do artigo 40.º e do artigo 42.º, facto suficiente para manter o regime transitório previsto no artigo 50.º por extinguir.



Apesar disso, a entidade auditada voltou a evoluir de forma positiva, reduzindo os atrasos na contabilização, valorizando os meios colocados à sua disposição e procurando dar satisfação à maior parte do conjunto de recomendações produzido pelo Tribunal de Contas.

8.2.2 – Fiabilidade e tempestividade da informação contabilística

A Contabilidade do Tesouro é um sistema digráfico para registo de informação sobre a movimentação de fundos públicos através de operações realizadas na Tesouraria do Estado. Os principais elementos contabilísticos utilizados na análise e avaliação da informação registada por este sistema para o ano de 2003 foram o Plano de Contas, os Registos nos Diários e as Tabelas de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado.

Os elementos utilizados foram obtidos na sequência de solicitações à Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito do presente Parecer. A informação foi extraída do Sistema de Gestão de Contas desde 14 de Abril de 2003 (primeira versão) até 9 de Junho de 2004 (décima quinta e última versão), tendo sido remetida em ficheiros informáticos e documentação de suporte.

No decurso da auditoria voltou a ser disponibilizado à equipa do Tribunal de Contas, o acesso directo ao Sistema de Gestão das Contas Correntes da DGT (SGT), utilizado para processar a Contabilidade do Tesouro através de lançamentos efectuados por operadores ou resultantes da transmissão de dados provenientes de outros sistemas informáticos da DGT, e à Aplicação de *Homebanking*, utilizada para ordenar, acompanhar e controlar a movimentação de contas bancárias do Tesouro pelas respectivas entidades titulares. Ainda neste âmbito, o Sistema de Pagamento de Grandes Transacções (SPGT) foi objecto de consultas periódicas por solicitação directa da informação aos responsáveis pelo mesmo.

O tratamento dos dados relativos à Contabilidade do Tesouro disponibilizados por via electrónica e em suporte magnético, teve por base a comparação dos ficheiros com os do ano anterior e a análise ficheiro a ficheiro, dos diários e dos restantes elementos remetidos, como sejam, os balancetes, as contas extintas e criadas, as contas do balcão de *Homebanking* e os números de identificação bancária (NIB) das contas do Tesouro. Da análise desta informação, dos restantes elementos disponibilizados e dos esclarecimentos entretanto prestados pela entidade auditada, resultaram as seguintes observações:

- ◆ a Contabilidade do Tesouro foi registada em 38 diários, um para registar os saldos transitados do ano anterior (Diário 90), 35 para registar a movimentação relativa aos circuitos de contabilização (22 dos quais afectos ao circuito das tesourarias de finanças agregadas pelas respectivas direcções de finanças) e dois para registar as alterações registadas antes do fecho provisório de cada período de contabilização com a emissão da respectiva tabela mensal (Diário 06) ou depois desse fecho (Diário 04);
- ◆ foram registados 392.825 movimentos a que corresponderam 845.931 linhas de informação, das quais 2.472 relativas a saldos iniciais (0,3% do total), 16.253 às alterações registadas no Diário 04 (1,9%) e 737.624 relativas à movimentação ocorrida através do Diário 80 (87,2%);
- ◆ foram movimentadas 4.335 contas elementares, 52 das quais (1,2% do total) apenas no Diário 04, distribuídas por disponibilidades e aplicações (1.050 e 24,2% do total), terceiros (2.432 e 56,1%), resultados de operações financeiras (14 e 0,3%), despesas (2 e 0,05%) e receitas do Estado (837 e 19,35%). Face ao ano anterior foram movimentadas mais 260 contas (aumento de 6,4%), devido ao crescimento de 13,1% das contas de terceiros (mais 282) e à redução das de disponibilidades e aplicações (menos 15) e das de receitas do Estado (menos 7);

- ◆ o fecho do período de contabilização relativo a Dezembro de 2003 através da emissão da respectiva Tabela de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado (TESFTE) em 13 de Fevereiro de 2004 (cumprindo o determinado pelo n.º 2 do artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado) foi, tal como para os restantes meses, meramente provisório e não correspondeu ao encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2003, o que só veio a suceder em 8 de Junho de 2004 (quase quatro meses depois do legalmente previsto) com a emissão da TESFTE anual e definitiva;
- ◆ 145 contas de disponibilidades e 363 contas de terceiros apresentaram saldo final provisório (sem considerar as alterações registadas no Diário 04) contrário à regular movimentação dessas contas;
- ◆ continuaram a ser detectados lançamentos no Diário 80 com débito e crédito nulos, ou seja, sem impacto na contabilidade e, por isso, sem razão de existir. Esta situação deverá ser corrigida com a introdução dos controlos existentes para os lançamentos manuais, nas aplicações que dão origem aos lançamentos automáticos;
- ◆ foi introduzido um campo para reportar a data de registo dos movimentos, nas versões da Contabilidade do Tesouro remetidas a partir de 30 de Abril de 2004; este procedimento veio dar cumprimento a solicitações e recomendações do Tribunal de Contas para que a data de registo fosse incluída na informação a prestar, uma vez que o seu desfasamento face à data-valor é um elemento essencial para a análise sobre a tempestividade da contabilização;
- ◆ ainda não foi dado integral cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas para que cada movimento rectificativo contenha a identificação do movimento original a rectificar;
- ◆ no âmbito da prestação de informações que a DGT considerou contribuir para a prossecução do objectivo da auditoria, foi indicada a alteração de procedimentos relativos à contabilização da receita afecta aos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, devido ao facto da DGT ter substituído a DGO no registo dessa movimentação no Sistema de Gestão de Receitas (utilizado para contabilizar a execução do Orçamento da Receita do Estado), em conformidade com uma recomendação do Tribunal de Contas para o efeito.

A movimentação registada no Diário 80 foi ainda objecto de análise específica para verificar se a evolução do processo de contabilização automática, iniciado no âmbito da Contabilidade de 2002, correspondeu à recomendação que foi efectuada pelo Tribunal de Contas no Parecer sobre a respectiva Conta Geral do Estado e reproduzida no ponto 8.2.1 do presente Parecer.

O Diário 80 foi criado em 2002 para concentrar a contabilização resultante de um processo de tratamento e migração automática de informação dos sistemas operativos para o subsistema de contabilidade do SGT. Cada movimento registado no Diário 80 é sempre constituído por duas linhas de informação, só podendo desta forma serem movimentadas duas contas.

No Diário 80 relativo à Contabilidade de 2003 foram registados 338.669 movimentos (677.398 linhas de informação), mais 8,9% do que na Contabilidade do ano anterior, enquanto o valor movimentado atingiu €788.067,6 milhões, mais 39,4% do que em 2002. Por sua vez, o peso relativo deste diário na movimentação total também cresceu passando de 84,9% para 87,5%, em número de movimentos, e de 48% para 73,5%, em valor movimentado, alcançando neste último um resultado já muito próximo do recomendado pelo Tribunal de Contas (75%), para atingir na Contabilidade do ano seguinte (2004).

É também de referir a redução verificada nas linhas de informação com valor negativo registadas pelo Diário 80 que diminuíram 40,4% em número (de 80.666 em 2002 para 48.074 em 2003) e 15,6% em



valor total (de €3.397,4 milhões para €2.866,6 milhões). Este diário passou a ser o único a conter linhas com valor nulo (que neste diário aumentaram de 8 em 2002 para 16 em 2003).

Instada a pronunciar-se para efeito de exercício do contraditório, a Direcção-Geral do Tesouro proferiu a seguinte observação sobre os registos com valor nulo:

“Quanto aos movimentos efectuados no diário 80 com débito e crédito nulo foram reportados para a Contabilidade do Tesouro a partir da informação do Homebanking, situação já esclarecida no decorrer da presente auditoria. Esses registos referem-se a juros, calculados automaticamente sempre que existam amortizações antecipadas das aplicações efectuadas pelos SFA, servindo de informação ao cliente de que em tais casos não houve lugar à liquidação de juros. Por outro lado, como se trata de procedimentos automáticos para o sistema contabilístico, a sua anulação não é permitida por aquela aplicação.”

Ressalvando o facto desta questão não ser essencial para a fiabilidade da informação contabilística, o Tribunal faz notar que, implicando o princípio da consistência definido pelas normas aprovadas pela Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro, a manutenção no tempo dos critérios e regras de contabilização das operações de tesouraria, se verifica que a contabilização automática destas operações admite registos de valor nulo enquanto a contabilização manual os inibe por serem contrários às regras de contabilização instituídas. Nestas circunstâncias, uma operação com débito e crédito nulo será objecto de contabilização automática se ocorrer até à emissão da tabela mensal correspondente à respectiva data-valor mas, se for posterior a essa emissão, já não será contabilizada porque passa a estar sujeita a contabilização manual e o controlo exercido sobre esta contabilização não admite movimentos nulos. Considerando que de acordo com as regras em vigor, na contabilização não deverão ocorrer registos nulos, o Tribunal entende que devem ser alterados os mecanismos, na contabilização automática, que permitem a ocorrência dos mesmos.

Por outro lado, a distribuição dos movimentos em função dos respectivos descritivos (que passaram de 54 em 2002 para 61 em 2003) não evidencia alterações significativas na respectiva tipificação, continuando a maioria dos registos a corresponder a Transferências Electrónicas Interbancárias (TEI), conforme se pode constatar no quadro seguinte.

Quadro VIII.1 – Descritivos do Diário 80

Descritivos	Quantidade de Registos	Peso
TEI recebidas via SCT	179.602	24,35%
TEI pagas via SCT	154.386	20,93%
TEI intrabancárias	120.442	16,33%
Cheques (emitidos) pagos	72.856	9,88%
TEI intrabancárias da classe 04	46.766	6,34%
TEI recebidas via SPGT/TARGET	35.072	4,75%
TEI pagas via SPGT/TARGET	17.320	2,35%
Depósito de numerário	15.450	2,09%
Cheques depositados	13.964	1,89%
Outros (inferiores a 10.000 linhas cada)	81.766	11,09%
Total	737.624	100,00%

Apresentam-se seguidamente os resultados da análise global sobre a fiabilidade e tempestividade da informação registada que complementam e confirmam o que já foi referido sobre esta matéria no

presente ponto e a análise específica realizada sobre as contas e operações seleccionadas, cujos resultados constam do ponto 8.3 do presente capítulo.

A prestação de informação fiável de forma tempestiva tem sido considerada pelo Tribunal de Contas como uma condição essencial para realizar uma avaliação positiva do sistema de contabilização e controlo da movimentação de fundos públicos realizada na Tesouraria do Estado. O cumprimento da referida condição é indissociável de uma avaliação que caracterize o actual RTE como implementado, devido ao determinado no respectivo artigo 42.º.

De acordo com o artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, a DGT deve enviar à Direcção-Geral do Orçamento, até ao dia 15 do mês seguinte a que respeitam, os elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, nomeadamente o balancete das contas de operações de tesouraria, evidenciando os respectivos movimentos mensais e acumulados, segundo a natureza das operações envolvidas. Esta norma admite, como excepção, um prazo adicional para a informação relativa ao mês de Dezembro que deve ser enviada até 15 de Fevereiro do ano seguinte.

A importância que o Tribunal de Contas atribui a esta norma é consequência da principal crítica formulada à Contabilidade do Tesouro incidir precisamente sobre a intempestividade verificada no registo da informação e, por consequência, no controlo exercido sobre a mesma, embora se deva ter presente que a qualidade da informação prestada pela Contabilidade do Tesouro depende da capacidade dos sistemas operativos (incluindo os da própria DGT) em transmitir os dados sobre as operações a contabilizar, de forma fiável e tempestiva.

Como se pode observar no quadro seguinte, a norma constante do artigo 42.º do RTE também não foi cumprida para a informação relativa ao ano de 2003, verificando-se atrasos no fecho de todos os meses.

Quadro VIII.2 – Datas do fecho da contabilidade

Período de Incidência	Fecho Provisório	Dias de Atraso	Fecho Definitivo	Dias de Atraso
Janeiro	28-03-2003	41	08-06-2004	479
Fevereiro	16-04-2003	32	08-06-2004	451
Março	15-05-2003	30	08-06-2004	420
Abril	11-06-2003	27	08-06-2004	390
Maiο	14-07-2003	29	08-06-2004	359
Junho	14-08-2003	30	08-06-2004	329
Julho	12-09-2003	28	08-06-2004	298
Agosto	15-10-2003	30	08-06-2004	267
Setembro	14-11-2003	30	08-06-2004	237
Outubro	30-12-2003	45	08-06-2004	206
Novembro	15-01-2004	31	08-06-2004	176
Dezembro	13-02-2004	0	08-06-2004	114
2003	Atraso Médio	29	Atraso Médio	310

Relativamente ao fecho provisório da contabilidade (cuja data corresponde à da emissão da TEFTE de cada período de incidência mensal) verifica-se um atraso médio de 29 dias (para 2001 tinha sido de



57 dias e para 2002 de 51 dias) com flutuações compreendidas entre 0 (Dezembro) e 45 (Outubro) dias.

Já o fecho definitivo (cuja data corresponde à da TESSFTE anual definitiva) apresenta um atraso médio de 310 dias (para 2001 tinha sido de 469 dias e para 2002 de 473 dias) com flutuações compreendidas entre 114 (Dezembro) e 479 (Janeiro) dias. Neste caso, o atraso decresce em função do período de incidência devido ao facto de não se verificar o fecho definitivo de cada período (nos termos determinados pelo artigo 42.º do RTE) mas sim o fecho definitivo de todos os períodos com o encerramento da Contabilidade do Tesouro de cada ano.

Deve assinalar-se a crescente e generalizada redução dos atrasos relativos ao fecho provisório, tendo a diminuição de 6 dias no atraso médio de 2001 para 2002 sido claramente acentuada em 2003, com a redução do atraso médio em 22 dias. Igualmente de destacar foi a generalizada redução dos atrasos relativos ao fecho definitivo, da qual resultou a redução do atraso médio em 163 dias de 2002 para 2003.

Estes factos não podem ser dissociados da redução de seis meses no prazo para apresentação da Conta Geral do Estado (pelo Governo à Assembleia da República) que passou a ser até 30 de Junho do ano seguinte ao que a Conta respeite, conforme determina o n.º 1 do artigo 69.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto¹ (Lei de Enquadramento Orçamental), disposição aplicável a partir da Conta de 2003.

No mesmo sentido, o n.º 22 da Circular, Série A, n.º 1304 da Direcção-Geral do Orçamento, relativa aos procedimentos necessários à apresentação da Conta Geral do Estado para o ano de 2003 e seguintes, determina que cabe à Direcção-Geral do Tesouro enviar à DGO a tabela definitiva de entrada e saída de fundos na tesouraria do Estado, até ao final do mês de Abril do ano seguinte ao da execução orçamental. Para o ano de 2003, verificou-se o incumprimento desta disposição por parte da DGT, uma vez que a referida tabela só foi emitida e enviada em 8 de Junho de 2004.

Em sede de contraditório, a DGT expressou a seguinte opinião sobre o incumprimento dos prazos:

“O não cumprimento dos prazos previstos no artigo 42º do Regime da Tesouraria do Estado, para envio à Direcção-Geral do Orçamento (DGO) dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, deriva do facto de, como é do conhecimento do Tribunal de Contas, o registo dos valores cobrados pelos serviços com funções de caixa assentar numa contabilização totalmente manual, situação geradora de dificuldades, quer ao nível da obtenção atempada da informação necessária à contabilização, quer ao nível do seu tratamento (inserção na Contabilidade).”

Neste contexto, informamos que no corrente ano continua a ser uma das nossas preocupações a redução do atraso no envio da informação à DGO, tendo sido já obtidos resultados bastante positivos. O cumprimento integral do prazo legal apenas se verificará quando o envio e tratamento contabilístico da informação de cobrança de todas as caixas se efectuar automaticamente.”

Deve salientar-se que a situação descrita pela DGT já tinha sido assinalada no ponto 8.2.1 do presente capítulo do Parecer, no âmbito da análise sobre a conformidade ao disposto nos artigos 36.º e 42.º do Regime da Tesouraria do Estado e sobre a contabilização automática. É também de referir que a movimentação registada de forma intempestiva não se limita à informação proveniente dos serviços com função de caixa mas ainda subsiste em circuitos abrangidos pela contabilização automática, como revela a análise sobre a aderência entre a informação residente no *Homebanking* e a contabilística constante do ponto 8.2.3 do presente capítulo do Parecer.

¹ Actual n.º 1 do artigo 73º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

Como a apreciação do Tribunal de Contas relativa à falta de tempestividade e fiabilidade da informação registada na Contabilidade do Tesouro tem sido recorrente, no Parecer sobre a Conta Geral de Estado (CGE) de 2002 foi introduzido um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal e para o anual, dos graus de tempestividade e de fiabilidade e da prestação de informação fiável de forma tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros. Estes indicadores permitem aferir da evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar a movimentação entre contas, para diferentes níveis de agregação.

O Indicador de Tempestividade (IT) corresponde ao valor percentual do quociente entre a duração (em dias) do período tempestivo (PT) determinado pelo artigo 42.º do RTE e a dos períodos de contabilização efectiva da informação original (PVo) e da definitiva (PVn) findos, respectivamente, pelo fecho provisório (de cada mês) e pelo fecho definitivo (para todos os meses) da contabilidade. O grau de tempestividade da informação original (ITo) é assim determinado pelo quociente (PT/PVo) e o da informação definitiva (ITn) pelo quociente (PT/PVn).

Para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2003, verificou-se que a duração do período tempestivo correspondeu a 62% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a 13,4% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que representam uma evolução positiva face aos obtidos para o ano anterior (48,6% e 9,2%, respectivamente). É ainda de assinalar que o ITo relativo a Dezembro atingiu o valor máximo (100%), uma vez que a respectiva TESFTE foi enviada pela DGT à DGO dois dias antes do respectivo período tempestivo terminar.

O Indicador de Fiabilidade (IF) da informação original face à definitiva corresponde ao valor percentual do quociente entre o valor da movimentação (a débito e a crédito) dos diários que registam a informação original (Vo) e o da movimentação total (Vn') resultante da soma de Vo com a dos valores absolutos das alterações à informação original que são registadas (a débito e a crédito) no Diário 04. O grau de fiabilidade da informação original face à definitiva é assim determinado pelo quociente (Vo/Vn').

Para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2003, verificou-se que o valor da informação original correspondeu a 92,3% da movimentação total. Também neste caso se regista uma subida face ao ano anterior (86,5%) sendo ainda de assinalar que é o IF relativo ao mês de Dezembro (63,6%) que continua a limitar um melhor resultado global, uma vez que para os restantes meses o valor deste indicador flutuou entre 97,7% e 99,7%.

Finalmente, o Indicador de Fiabilidade Tempestiva (IFT) da informação original face à definitiva corresponde ao valor percentual do quociente entre o produto do valor da informação original de cada período de incidência mensal pelo respectivo período tempestivo e a soma de uma sequência de produtos em que o primeiro é o do mesmo valor (Vo) pelo respectivo período efectivo para contabilização da informação original (PVo) e os restantes multiplicam o valor absoluto de cada alteração pelo desfasamento entre a comunicação dessa alteração e o final de PVo. A data de comunicação de cada alteração é a do envio da TESFTE em que a alteração foi introduzida.

O IFT representa assim o peso relativo da movimentação imputada ao período tempestivo face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Pode também ser interpretado como uma medida da adequação desse período para efectuar a respectiva contabilização.

Refira-se também que o IFT de cada período de incidência mensal resulta do produto do ITo pelo peso relativo da informação original face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas (designado por IFTo).



Para o IFT atingir o valor máximo (100%) é necessário que a contabilização seja integralmente efectuada no período legalmente definido para o efeito (não existindo movimentação do Diário 04), penalizando este índice os atrasos no registo da informação original face ao respectivo período legal e as posteriores alterações, neste caso, de forma crescentemente agravada pelos atrasos face ao registo da respectiva informação original. Note-se ainda que o IFT atinge o valor mínimo (0%) para as contas que só forem movimentadas pelo Diário 04, que foi o caso de 52 das contas movimentadas para 2003.

O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos com a aplicação à Contabilidade do Tesouro de 2003, dos Indicadores de Tempestividade, Fiabilidade e Fiabilidade Tempestiva, por período de incidência mensal e anual.

Quadro VIII.3 – Indicadores de Tempestividade, Fiabilidade e Fiabilidade Tempestiva

PI	ITo (%)	ITn (%)	IF (%)	IFTTo (%)	IFT (%)
Janeiro	52,9	8,8	97,7	97,8	51,7
Fevereiro	57,3	8,7	99,5	98,3	56,4
Março	60,5	9,9	99,2	97,7	59,1
Abril	62,5	10,3	99,4	98,5	61,6
Maiο	61,3	11,4	99,5	98,4	60,4
Junho	60,0	12,0	98,5	97,3	58,4
Julho	62,2	13,4	99,7	99,6	61,9
Agosto	60,5	14,7	99,7	99,4	60,2
Setembro	60,0	16,0	99,7	99,5	59,7
Outubro	50,5	18,3	98,9	99,4	50,3
Novembro	59,2	20,4	98,2	98,2	58,1
Dezembro	100,0	40,3	63,6	54,2	54,2
Total	62,0	13,4	92,3	89,1	56,8

Para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2003, verifica-se que o valor da informação original prestada de forma tempestiva (no período legal) correspondeu a 56,8% do valor da movimentação total. Ou, em alternativa, que apenas 56,8% da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva. Tal como os restantes indicadores, também o IFT regista uma evolução positiva de 2002 (em que apenas atingiu 39%) para 2003.

A análise do conjunto dos indicadores permite concluir que o IFT é sobretudo penalizado pelo atraso no registo da informação original (face ao período legal determinado para o efeito) reflectido no ITo, uma vez que as alterações efectuadas ao valor dessa informação não atingem dimensão suficiente para que o atraso no registo da informação definitiva (reflectido pelo ITn) possa ter impacto significativo no IFTTo (que varia entre 97,3% e 99,6%, à excepção do mês de Dezembro para o qual apenas atinge 54,2%).

De novo se reitera que o IFT é obtido ponderando a fiabilidade da informação original face à definitiva (definida pelo peso relativo das alterações na movimentação total) pelo atraso verificado entre a contabilização efectiva e o período legalmente determinado para esse efeito.

Assim sendo, este indicador não é representativo da fiabilidade da informação definitiva mas permite determinar as áreas críticas a sujeitar a análise específica para apurar essa fiabilidade.

O resultado obtido, dentro dos limites mínimo (0%) e máximo (100%) previamente definidos, depende da ponderação a utilizar, tendo a opção recaído por um ponderador que penalizasse os atrasos de forma crescente, uma vez que o critério para avaliação da tempestividade é o estabelecido pelo próprio regime legal cuja implementação se pretende avaliar.

Daqui resulta que a maior utilidade deste índice consiste em permitir a comparação entre períodos de incidência e entre as diferentes áreas a registar. Com efeito, a determinação do IFT para cada subconjunto da movimentação total em que seja possível diferenciar a informação original e as alterações permite identificar as áreas de menor fiabilidade tempestiva da informação original.

O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos para o IFT de cada uma das três principais classes do Plano de Contas do Tesouro e da movimentação total, relativamente a cada período de incidência mensal e ao ano de 2003. É de assinalar que, tal como para o ano anterior, a área de menor IFT constante do quadro corresponde à da Execução do Orçamento do Estado (OE) relativa ao mês de Dezembro (justificando o critério de selecção incidente sobre a movimentação destinada à regularização de carácter excepcional e ao encerramento da Contabilidade).

Quadro VIII.4 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva por classes

Período de Incidência	Indicador de Fiabilidade Tempestiva – IFT (%)			
	Disponibilidades e Aplicações	Terceiros	Execução do OE	Total
Janeiro	52,7	50,6	50,6	51,7
Fevereiro	57,0	56,0	55,3	56,4
Março	59,4	58,8	59,2	59,1
Abril	61,3	61,9	61,5	61,6
Maiο	61,1	60,0	59,4	60,4
Junho	57,6	59,3	58,5	58,4
Julho	61,9	61,9	62,1	61,9
Agosto	60,4	60,1	59,8	60,2
Setembro	59,8	59,7	59,1	59,7
Outubro	50,1	50,4	50,4	50,3
Novembro	58,0	58,1	58,9	58,1
Dezembro	99,4	53,2	25,3	54,2
2003	61,7	56,5	44,1	56,8

Estes resultados apresentam um intervalo de variação entre 50,1% e 62,1% que apenas admite duas excepções, ambas relativas ao mês de Dezembro, o IFT das disponibilidades e aplicações por excesso (99,4%) e o IFT da execução do OE por defeito (25,3%).

É de salientar que estes resultados confirmam as posições relativas (de maior e menor IFT) verificadas no ano anterior (então com 73,2% e 13,4% respectivamente) e a tendência generalizada em superar os resultados obtidos nesse ano.

Relativamente à movimentação das contas de disponibilidades e aplicações, o indicador reflecte uma maior incidência do exercício da função de controlo no final de cada ano e na transição para o ano seguinte, devido às competências da DGT em matéria de responsabilidade financeira, nomeadamente, as constantes do artigo 43.º do RTE.



Quanto às contas de execução orçamental é de referir que, no essencial, o indicador penaliza o facto da TESFTE relativa a Dezembro (cujo envio à DGO foi efectuado no prazo legal) não ter cumprido a regra de equilíbrio entre Receita e Despesa total (em termos acumulados) através do registo da Receita não efectiva (passivos financeiros) necessária para o efeito, no valor de €34.517,3 milhões. O registo de passivos financeiros foi incluído na tabela anual definitiva (enviada à DGO quase quatro meses após o prazo legal) e apresentou uma dedução de €160 milhões face ao diferencial verificado entre os valores acumulados de Receita e Despesa total constantes da TESFTE de Dezembro.

Note-se que a inclusão, na informação original de Dezembro, da transferência do valor inicialmente referido, de dívida pública para receita não efectiva, teria reduzido a intempestividade do registo de passivos financeiros ao valor da dedução também já referida e traduziria muito mais fielmente a realidade das operações orçamentais (com reflexo no crescimento do IFT de Dezembro para 95,7% e no IFT global para 64,8%).

O problema é que o valor acumulado da Receita (efectiva) constante da TESFTE de Dezembro de 2003 (enviada à DGO em 13 de Fevereiro de 2004) era superior em €475,2 milhões ao da versão extraída, em 27 de Fevereiro de 2004, do sistema utilizado para contabilizar a execução do Orçamento da Receita no âmbito da CGE (Sistema Central de Receitas da DGO).

Este facto demonstra que, tal como para os anos anteriores, o designado processo de conciliação da Receita do Estado entre a Contabilidade Orçamental (suportada pelo Sistema Central de Receitas da DGO) e a Contabilidade do Tesouro não conseguiu assegurar o apuramento de valores consistentes até à data em que a DGT enviou para a DGO o que deveria ter sido, de acordo com o prazo determinado pelo RTE, a última informação contabilística relativa ao ano de 2003. De facto, voltou a constatar-se que o valor da Receita efectiva apurado pela Contabilidade Orçamental se manteve divergente do apurado pela Contabilidade do Tesouro, desde o início até praticamente ao final dos respectivos processos de contabilização.

Esta divergência contínua que só termina pela imposição decorrente da necessidade de encerrar a própria CGE constitui-se assim como um dos principais elementos confirmativos das observações do Tribunal de Contas sobre a falta de fiabilidade e de consistência na contabilização da Receita do Estado.

Ao pronunciar-se sobre esta matéria, a DGT referiu o seguinte:

“Relativamente à Receita do Estado, a Contabilidade do Tesouro não efectua qualquer conciliação com a Contabilidade Orçamental, função da competência da DGO. A conciliação desenvolvida pela DGT processa-se a nível das entidades Administradoras da Receita e das Caixas, tendo esse processo sido concluído até à data fixada pela DGO para finalização do processo de contabilização. As alterações ocorridas, posteriormente a essa data, decorreram de estornos solicitados pelas Tesourarias de Finanças na sequência do controlo efectuado pela DGO aos valores registados nas rubricas orçamentais relativas às reposições nos pagamentos.

Assim, as alterações em causa tiveram o consentimento da DGO, o mesmo se passando com todas as outras regularizações efectuadas em contas de receita posteriores a essa data.”

Estas observações da DGT confirmam a inexistência de conciliação tempestiva da Receita do Estado entre a Contabilidade do Tesouro e a Orçamental, uma vez que a DGO apenas desenvolve acções nesse âmbito num período próximo do encerramento da Conta Geral do Estado e com a finalidade de assegurar que os valores definitivos sejam coincidentes nos dois sistemas de contabilização. As alterações posteriores à conciliação efectuada pela DGT entre os fundos entrados na Tesouraria do

Estado e a informação de cobrança proveniente dos serviços cobradores (incluindo as entidades colaboradoras nessa cobrança) não se limitam a correções relativas a reposições nos pagamentos, como a própria DGT reconhece quando se refere a *“todas as outras regularizações efectuadas em contas de receita posteriores a essa data”*.

A análise efectuada no presente ponto permite concluir que, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2003, o grau de implementação do RTE associado à prestação de informação fiável de forma tempestiva continuou a ser insuficiente para extinguir o regime transitório previsto no artigo 50.º.

De facto, a conjugação do incumprimento generalizado dos prazos determinados pelo artigo 42.º com a dimensão dos atrasos no fecho dos períodos de incidência mensais e anual, das alterações aos registos originais até ao encerramento da contabilidade, dos saldos contrários à regular movimentação das contas e das alterações transitadas da contabilidade do ano anterior e a transitar para a do ano seguinte, revela que a informação prestada ainda não se encontra próxima de uma situação de fiabilidade tempestiva.

8.2.3 – Prossecução do princípio da unidade de tesouraria

Conforme se referiu no início do ponto 8.2.1, a prossecução do princípio da unidade de tesouraria foi a terceira condição a ser definida para avaliar o grau de implementação do RTE.

Neste âmbito, a implementação do RTE considerar-se-ia concluída, desde que o objectivo da unidade de tesouraria se tivesse concretizado plenamente, ou seja, desde que se tivesse verificado o cumprimento do disposto no artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do RTE, nos quais se estabelece a obrigatoriedade dos SFA manterem depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria em contas abertas na DGT através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e pagamento a partir de 1 de Janeiro de 2002, cabendo à DGT assegurar a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência, o que não se verificou.

Para além desta actividade, cabe igualmente à DGT, segundo a alínea a) da disposição previamente referida, colaborar na execução do orçamento dos serviços integrados do Estado, efectivando a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas.

Neste contexto, é também de referir que, prevendo o n.º 4 do artigo 2.º do RTE a remuneração das contas abertas na DGT, o n.º 5 e o n.º 6 do mesmo artigo (introduzidos pelo artigo 3.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril) determinam, respectivamente, a afectação à DGT da receita obtida pela gestão global dos fundos públicos e pela prestação dos serviços equiparados à actividade bancária e a consignação dessa receita ao pagamento das despesas da DGT previstas no referido n.º 4. É ainda de assinalar a recente alteração do n.º 6 do artigo 2.º do RTE efectuada pelo n.º 3 do artigo 55.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, através da qual a referida receita foi igualmente consignada ao pagamento de outros custos específicos da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária e da participação nos sistemas de compensação interbancária.

Na sequência do que se tem vindo a verificar desde a entrada em vigor do RTE, foram determinadas medidas legislativas para assegurar a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nos termos previamente descritos, durante o ano de 2003.

O n.º 1 do artigo 54.º da Lei do Orçamento do Estado para 2003 (Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro) estabelece que toda a movimentação de fundos dos SFA incluindo aqueles cuja gestão



financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela DGT.

Por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo veio determinar aos serviços integrados do Estado, em articulação com a DGT, a adaptação dos sistemas de cobrança de receitas próprias para efeito da sua integração na rede de cobranças do Estado prevista no RTE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99.

Tal como se verificara relativamente ao ano anterior, o Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2003 (Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março) consagrou uma norma com carácter sancionatório, no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, ao determinar (no seu artigo 36.º) a afectação a receita geral do Estado, dos juros auferidos em instituições financeiras pela utilização de todas as verbas que, por motivos imputáveis aos serviços, não tivessem sido depositadas nos cofres do Tesouro em 2002, nos termos das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, e n.º 115/2002, de 25 de Setembro, bem como a entrega desses juros nos 30 dias subsequentes à publicação do mesmo decreto-lei.

O n.º 4 do artigo 36.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2002 (Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro) determinava a remessa de informação mensal à DGT e à DGO sobre os saldos das aplicações financeiras dos SFA e respectivas remunerações. No Decreto-Lei n.º 54/2003 já não foi incluída uma norma com o mesmo conteúdo porque, nos termos do n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, os excedentes e as disponibilidades dos SFA deveriam ser integralmente transferidos para contas do Tesouro até 30 de Setembro de 2002 e porque o n.º 2 do mesmo diploma determina a manutenção desses excedentes e disponibilidades em aplicações financeiras disponibilizadas pela DGT.

Tal como todas as outras medidas legislativas determinadas no mesmo sentido, estas disposições não puseram cobro à situação de incumprimento generalizado ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE, pelos SFA.

Deve referir-se no entanto e desde já que este incumprimento tem sido justificado pelos SFA com o argumento da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, por parte da DGT, não atingir as mesmas condições de eficiência das entidades prestadoras dessa actividade, como determina a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE.

Tendo em conta os resultados insatisfatórios apresentados pela DGT sobre a situação no final de 2002 (só foram fornecidos dados para 231 dos 444 SFA, segundo os quais, apenas 30 desses organismos cumpriam o disposto no RTE por terem os excedentes e disponibilidades integralmente depositados no Tesouro onde, devido ao incumprimento dos restantes, só estavam depositados 75% dos excedentes e disponibilidades totais) e as recomendações efectuadas pelo Tribunal de Contas sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria nos Pareceres sobre a CGE de 2001 e de 2002, foi solicitado à DGT, em 13 de Abril de 2004, informação sobre o cumprimento do n.º 2 do artigo 2.º do RTE, incluindo os dados relativos à situação dos excedentes e disponibilidades dos SFA reportada a 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2003.

Verificou-se que o processo de apuramento e validação da informação sobre esta matéria continuou sem se mostrar completo, fiável e tempestivo. Só em 14 de Junho de 2004 é que veio a ser entregue o ficheiro com os saldos finais de 2002 e de 2003 afectos aos organismos titulares das contas no balcão de *Homebanking* e um quadro com o resumo global sobre a “Evolução da situação relativa aos SFA” entre o final de 2002 e o final de 2003, elementos que não se revelaram suficientes para o efeito pretendido, desde logo por só considerarem as disponibilidades dos SFA depositadas na DGT. Apesar

desta limitação e de terem sido detectadas inconsistências e incorrecções nos elementos disponibilizados, a análise efectuada permite apresentar as seguintes observações:

- ◆ o ficheiro de dados apresenta quatro campos, dois dos quais destinados à designação e tipificação dos organismos (permitindo este último distinguir os SFA dos restantes organismos) e os outros dois para indicar o número de contas e o valor dos respectivos saldos afectos a cada organismo; de acordo com a tipificação efectuada pela DGT, no final de 2002 existiam 1127 contas à ordem de 455 SFA com um saldo credor global no valor de €1.838,69 milhões e no final de 2003 existiam 1409 contas à ordem de 522 SFA com um saldo credor global no valor de €1.920,30 milhões;
- ◆ o resumo global indica o número de SFA, o total de contas no balcão de *Homebanking* e o total de organismos titulares dessas contas; esse resumo apresenta ainda os valores constantes do quadro seguinte sobre os excedentes e disponibilidades dos SFA na DGT e a sua distribuição por depósito à ordem (DO), a prazo (DP) ou em certificados especiais de dívida pública (CEDIC):

(Milhões de euros)

Data	DO	DP	CEDIC	Total na DGT
31-12-2002	2.177,01	60,65	1.248,40	3.486,06
31-12-2003	2.417,60	56,32	1.554,16	4.028,09

- ◆ confrontando os dados do resumo com os do ficheiro, verificou-se a existência de divergências quanto ao número de SFA (menos 11 no resumo), de contas (menos 15) e dos respectivos titulares (mais 17) relativos ao final de 2002, quanto ao valor depositado em contas à ordem (o valor no resumo é superior em €338,32 milhões e €497,30 milhões no final de 2002 e no final de 2003, respectivamente) e quanto ao valor depositado em depósitos a prazo no final de 2003 (mais €0,75 milhões no resumo); estes desvios colocam em causa o crescimento dos valores dos SFA na DGT apurado com base nos valores do resumo, uma vez que o valor dos depósitos à ordem e a prazo cresce 10,6% segundo os dados do resumo e apenas 4% segundo os do ficheiro (o valor dos CEDIC que apenas consta do resumo cresce 24,5%);
- ◆ é também de referir que, segundo os dados do ficheiro, o crescimento do número de contas dos SFA (25%) se processou a um ritmo superior ao dos respectivos titulares (14,7%), o que teve como consequência a subida do indicador relativo ao número de contas por cliente, de 2,5 para 2,7; acontece porém que o crescimento de SFA com conta no Tesouro é claramente posto em causa pelo facto de no ficheiro de dados relativos à execução orçamental dos SFA para o ano de 2003, remetido pela DGO ao Tribunal de Contas, apenas constarem 396 organismos (face aos 522 considerados pela DGT);
- ◆ por outro lado, o tratamento e análise do ficheiro informático com a discriminação das contas criadas para a Contabilidade de 2002, por motivo e por despacho autorizador, remetido pela DGT em 26 de Abril de 2004, revelou que 65% (440) dessas contas (680) foram criadas para dar cumprimento às Resoluções do Conselho de Ministros n.º 45/2000 e n.º 115/2002; é no entanto de salientar que o aumento de contas abertas no Tesouro por SFA não significa que os respectivos titulares tenham depositado e mantemham os seus excedentes e disponibilidades nessas contas;
- ◆ não foi disponibilizada pela DGT qualquer informação sobre os resultados das medidas tomadas para garantir a entrega e consequente afectação a Receita do Estado, dos juros



auferidos por SFA, devido à aplicação de disponibilidades que deveriam ter sido transferidas para o Tesouro até ao final de 2002, nos termos determinados pelo artigo 36.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2003; nomeadamente, não foram fornecidos dados sobre SFA envolvidos, valores recebidos e rubrica orçamental em que foram classificados.

A situação descrita e o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 63º da Lei n.º 91/2001¹ (Lei de Enquadramento Orçamental) levam o Tribunal de Contas a reiterar a recomendação efectuada no Parecer sobre a CGE de 2002, para que, em conjugação com a DGO, seja obtida pela DGT informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.

Na sequência do que já sucedera no âmbito da Auditoria à Contabilidade do Tesouro de 2002, a DGT disponibilizou os relatórios de mais quatro acções realizadas em 2003, por delegações da DGO, para verificar a prossecução do princípio da unidade de tesouraria por SFA. A referida documentação tinha sido remetida à DGT devido às competências que lhe incumbem na matéria em causa.

Os relatórios revelam que também estes quatro SFA não promoviam ainda todas as suas operações de cobrança e pagamento através de contas abertas na DGT, continuando igualmente a deter e a movimentar contas em instituições bancárias e, portanto, permanecendo sem depositar integralmente nem manter os respectivos excedentes e disponibilidades no Tesouro.

Para estes SFA, tal como para aqueles cujos relatórios já tinham sido analisados no âmbito da auditoria anterior, o incumprimento descrito deve-se ao facto da DGT ainda não assegurar a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária nas mesmas condições de eficiência.

As limitações assinaladas também foram similares, nomeadamente, a lentidão e interrupção do serviço de *Homebanking* prestado pela DGT e a insuficiência dos meios disponibilizados pela DGT para efectuar recebimentos e pagamentos, devido à impossibilidade de utilização de Multibanco e de depositar numerário directamente no Tesouro e à falta de regularidade e de fiabilidade na movimentação com o estrangeiro.

A entrega dos juros auferidos por estes SFA, nos termos do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 54/2003, foi por estes posta em causa por razões diversas entre as quais o facto do RTE não lhes ser aplicável devido à sua natureza jurídica ou por não se considerarem em incumprimento por terem transferido a totalidade das respectivas aplicações financeiras para a DGT até ao final do ano de 2002.

Apesar das dificuldades referidas não permitirem, aos SFA em questão, dar pleno cumprimento ao regime legal em vigor, estes manifestam igualmente disponibilidade e vontade para, em colaboração com a DGT, procurar uma solução que seja a mais próxima possível da aplicação do princípio da unidade de tesouraria. Por sua vez, as recomendações contidas nos relatórios defendem o cumprimento deste princípio e a entrega dos juros abrangidos pelo estipulado no artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 54/2003.

Para efeito do exercício do contraditório sobre a prossecução do princípio da unidade de Tesouraria, a DGT entendeu prestar o seguinte esclarecimento:

¹ Actual alínea a) do n.º 1 do artigo 67º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

“Em relação a esta matéria, refira-se que sempre que existe uma acção de auditoria da DGO que revele uma actuação de um SFA inadequada face ao princípio da unidade de tesouraria, o referido relatório é enviado à DGT.

Nesse âmbito, a DGT contacta esses organismos no sentido de tentar resolver os principais constrangimentos impeditivos da concretização do citado princípio.”

Deve no entanto salientar-se que, face às conclusões expressas nos relatórios analisados, tinha sido previamente solicitada à DGT informação sobre eventuais medidas aplicadas para colmatar as lacunas e as deficiências apontadas pelos SFA. Em 9 de Junho de 2004, a DGT indicou o seguinte conjunto de novas funcionalidades disponibilizadas e a disponibilizar aos utilizadores do serviço de *Homebanking* do Tesouro:

“Em Junho de 2004, prevê-se que os organismos públicos possam efectuar depósitos de valores (numerário e Cheques) em contas do Tesouro sediadas em várias instituições de crédito (com as quais a DGT irá estabelecer acordos) para, mediante a leitura de uma referência, os sistemas dos bancos, em ligação com o homebanking do Tesouro, procedam ao crédito imediato desses valores nas contas desses organismos.

Esta funcionalidade vem facilitar a movimentação das contas dos serviços que dispõem de tesourarias próprias dispersas pelo Continente e Regiões Autónomas, pela utilização da rede de balcões aderentes, para além de eliminar os inconvenientes decorrentes do envio ao Tesouro (correio) de cheques para compensação, tornando, por conseguinte, mais célere o crédito na conta do organismo, e da utilização das tesourarias de Finanças para depósito de valores em numerário.

Em 2003 e 2004 foi contornado o problema inerente às dificuldades de acesso ao sistema, que culminou na criação de um homebanking de histórico, tornando a aplicação mais célere, pela redução do peso da informação em on-line.

Incremento da utilização do homebanking para execução de pagamentos para a zona euro, mediante o uso de IBAN e Swift”.

Os resultados da aplicação destas medidas serão objecto de análise em futuras acções do Tribunal de Contas, podendo desde já confirmar-se a celebração, em Agosto de 2004, de um Acordo entre a DGT e a Caixa Geral de Depósitos que permite aos organismos públicos depositar nos balcões desta entidade, valores (numerário ou cheques) destinados às respectivas contas no Tesouro.

A prossecução destas medidas confirma a necessidade sentida pela DGT em disponibilizar um serviço de *Homebanking* (HB) aos organismos públicos titulares de contas do Tesouro que não só permita ordenar, acompanhar e controlar a movimentação dessas contas mas também assegure a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária.

O acesso directo, pelo Tribunal de Contas, à aplicação informática que suporta o HB e a consulta de informação residente na mesma, permite concluir que a aplicação continua a apresentar as seguintes limitações:

- ◆ só é possível visualizar os primeiros cinquenta registos de cada data de movimento e o detalhe das respectivas operações; para visualizar todos os registos de determinada data no respectivo extracto de conta deixa de ser possível aceder ao detalhe das operações;
- ◆ a aplicação bloqueia e tem de ser desligada e reiniciada com uma frequência superior a uma vez por dia, mesmo ao ser consultada através de ligação directa à própria rede informática da DGT.

Para aferir a aderência da informação residente nesta aplicação (relativa à movimentação das contas do Tesouro abertas no balcão 0112 criado especificamente para o HB) com a correspondente informação



contabilística, foi utilizado o valor dos saldos finais das respectivas contas como objecto de comparação.

Conforme já se referiu, o ficheiro com os saldos finais de 2003 afectos aos titulares das contas no balcão de *Homebanking*, só foi entregue em 14 de Junho de 2004; os dados desse ficheiro indicavam a existência de 698 titulares de 1832 contas pelo que foi ainda necessário solicitar a discriminação do saldo de cada conta, por associação ao respectivo número de identificação bancária (NIB), informação que só veio a ser entregue em 9 de Julho de 2004 e se encontra sintetizada no quadro seguinte.

(em euros)

Tipo de Organismo	N.º de Titulares	N.º de Contas	Saldo devedor	Saldo credor
SFA	522	1409	277,24	1.920.296.887,56
Outros	176	423	1.163.619.741,66	715.492.517,49
Total	698	1832	1.163.620.018,90	2.635.789.405,05

Verificou-se a predominância de SFA (522 titulares de 1409 contas) no balcão de HB mas também a existência de outros organismos (serviços integrados, gestores de fundos comunitários, hospitais e centros hospitalares com estatuto de sociedades anónimas). Verificou-se ainda que 1226 contas apresentavam saldo credor (994 de SFA e 232 de outros), 596 saldo nulo (414 de SFA e 182 de outros) e 10 saldo devedor (1 de SFA e 9 de outros). Os saldos credores das contas dos SFA totalizavam €1.920,3 milhões, enquanto os saldos credores dos outros organismos atingiam €715,5 milhões e os devedores €1.163,6 milhões (neste último caso devidos na quase totalidade a contas relativas à antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia).

A correspondência estabelecida entre as contas do HB e as da Contabilidade do Tesouro através do respectivo NIB permitiu comparar os valores dos respectivos saldos. Dessa comparação resultaram divergências em 66 contas, das quais 46 com saldo no HB superior ao da Contabilidade com um desvio global no valor de €14.961.142,95 e 20 com saldo no HB inferior ao da Contabilidade com um desvio global no valor de €1.578.700,65.

A análise da movimentação registada no Diário 04 permitiu detectar que os desvios apurados em 53 das contas resultaram exclusivamente de lançamentos com data-valor de 2003 mas já efectuados em 2004. Sobre estes desvios, a DGT prestou, em 29 de Julho de 2004, o seguinte esclarecimento:

“Os saldos do HB que foram transmitidos resultaram do apuramento efectuado pelo grupo de trabalho que se encontra a fazer a conciliação entre as contas do HB e as do SGT.

Esses saldos não consideraram os movimentos efectuados no HB em 2004 com data-valor de 2003, os quais estão reflectidos na Contabilidade do Tesouro de 2003, correctamente. No entanto, o grupo de trabalho não os afectou aos saldos do HB apurados”.

Face a esta argumentação, tem de salientar-se que a data de extracção dos dados relativos aos saldos das contas no balcão de HB não foi indicada pela DGT, apesar dessa indicação ter sido expressamente incluída nos elementos solicitados pelo Tribunal de Contas em 13 de Abril de 2004. Esta omissão agravada pelo atraso com que os dados foram fornecidos prejudicou claramente a execução da análise sobre a aderência entre a informação residente no HB e a contabilística, pelo que o Tribunal não pode deixar de manifestar o seu desagrado perante o ocorrido, esperando que situações deste tipo não voltem a suceder.

Não considerando os desvios resultantes dos movimentos registados no Diário 04 em 2004 com data-valor de 2003 que não foram considerados nos saldos do HB transmitidos pela DGT, subsistiram divergências nas 13 contas indicadas no quadro seguinte.

Quadro VIII.5 – Divergências entre os saldos da Contabilidade e do Homebanking

(em euros)

Conta	Organismo Titular	Contabilidade	Homebanking	Desvio
021302	Fundo de Estabilização Aduaneiro	134.963,34	133.610,64	1.352,70
021364	Depósitos em Numerário	-50.945,02	174.743,64	-225.688,66
0233065	Fundo para as Relações Internacionais	4.423.638,32	4.435.179,60	-11.541,28
023315102	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde	-1.596,84	0,00	-1.596,84
023319801	Centro Hospitalar do Alto Minho, SA	2.214.378,92	2.217.325,79	-2.946,87
023338304	Instituto Nacional de Habitação	19.675.302,74	20.275.302,74	-600.000,00
023348601	Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento	10.000.000,00	10.238.870,85	-238.870,85
023348801	Centro de Formação Profissional da Indústria da Fundação	142.727,56	143.189,44	-461,88
023349201	Centro de Formação Profissional da Indústria de Madeira e Mobiliário	238.999,89	238.511,37	488,52
023357301	Escola Superior de Enfermagem Francisco Gentil	217.844,38	214.844,38	3.000,00
023364301	Ministério dos Negócios Estrangeiros	245.342,50	241.605,52	3.736,98
023364305	Ministério dos Negócios Estrangeiros	66.313,54	61.731,11	4.582,43
023364313	Ministério dos Negócios Estrangeiros	-235.665,06	2.529.076,31	-2.764.741,37

Neste quadro, aos valores positivos e negativos dos saldos contabilísticos e do HB correspondem saldos credores e devedores, respectivamente, enquanto os valores positivos e negativos dos desvios verificados correspondem, respectivamente, a saldos contabilísticos de valor superior aos do HB (5 casos no valor global de €13.169,63) e vice-versa (8 casos no valor global de €3.845.847,75).

Tendo em conta os esclarecimentos prestados pela DGT sobre esta situação, justificam-se as seguintes observações:

- ◆ a correspondência entre NIB de contas no HB e códigos contabilísticos só foi estabelecida directamente para 1498 dos 1832 saldos no HB; como só foram considerados os códigos de contas elementares com movimentação nos diários da Contabilidade de 2003 (incluindo o registo dos saldos iniciais do Diário 90), a existência de 334 saldos sem código contabilístico associado deveria significar que as respectivas contas já tinham sido criadas mas não tinham sido objecto de qualquer registo na Contabilidade de 2003; verificou-se no entanto que os 3 saldos não nulos nessa situação também constavam da Contabilidade, só que eram relativos a contas que ainda não tinham associação a qualquer NIB no plano de contas da respectiva versão final; a desactualização do plano de contas face à própria movimentação a que respeita prejudica o controlo a exercer sobre essa mesma movimentação pelo que não deve continuar a verificar-se na Contabilidade de 2004;
- ◆ 53 dos 66 desvios resultaram de alterações registadas no Diário 04 com data-valor de 2003 mas data de movimento em 2004 (posterior à data de envio da TEFTE de Dezembro de 2003 em 13 de Fevereiro de 2004); para a maior parte destes registos, a DGT veio a apresentar documentação demonstrativa de, no HB, terem sido igualmente efectuados em 2004 com data-valor de 2003, mas não justificou esse desfaseamento nem o facto desses movimentos não terem



sido considerados nos saldos transmitidos pelo grupo de trabalho responsável pela conciliação entre HB e Contabilidade;

- ◆ sobre o desvio relativo à conta de depósitos em numerário apenas foi referido pela DGT em 29 de Julho de 2004 que, devido ao elevado número de registos, essa conta era a única cuja movimentação para o ano de 2003 ainda se encontrava em processo de conciliação; esta situação revela intempestividade no controlo exercido sobre a movimentação desta conta pois quanto maior for o número de registos mais imperativo se torna efectuar uma conciliação e validação regular dos saldos e não apenas no ou próximo do final do período de contabilização; esta conta regista (a crédito) os depósitos em numerário de SFA nas tesourarias de finanças e (a débito) a afectação dos valores depositados às respectivas contas desses SFA no Tesouro, pelo que o saldo (credor) representa o valor dos depósitos já efectuados que ainda se encontrem por afectar ao respectivo destinatário; se o controlo fosse tempestivo, a conta deveria apresentar saldo nulo no final de cada período de contabilização (mensal e anual); neste caso, verifica-se que o saldo final, na Contabilidade, era devedor, ou seja, contrário à regular movimentação da conta, enquanto no HB era credor (podendo estar distorcido pela não imputação de registos efectuados em 2004 com data-valor de 2003), situação que não revela a prestação aos SFA de um serviço equiparado à actividade bancária (depósito de numerário), nas mesmas condições de eficiência;
- ◆ o desvio relativo ao Fundo para as Relações Internacionais resultou (segundo Nota da DGT datada de 6 de Julho de 2004) de 13 situações anómalas devido às quais o valor de €25.080,66, apesar de devidamente creditado no HB em 2003, só foi registado na Contabilidade de 2004, o valor de €14.105,10, apesar de devidamente creditado na Contabilidade de 2003, ainda não tinha sido registado no HB, o débito indevido de €7.503,55 na Contabilidade de 2003 só foi anulado na de 2004, o crédito indevido de €6.928,76 na Contabilidade de 2003, em vez de anulado, veio a ser duplicado pelo movimento n.º 684 do Diário 06 da Contabilidade de 2004 e o crédito de €9,07 foi registado com data-valor de 2003 na Contabilidade e de 2004 no HB; estas situações revelam intempestividade no controlo exercido sobre esta conta e falta de fiabilidade do respectivo saldo final no HB e na Contabilidade;
- ◆ o desvio relativo ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde é integralmente resultante do saldo contabilístico devedor (contrário à regular movimentação da conta) uma vez que o saldo no HB é nulo; a análise da movimentação da conta revela um pagamento registado em 23 de Outubro de 2003 com data-valor de 16 de Junho do mesmo ano que, por exceder o valor do saldo inicial, originou o saldo final devedor; a DGT não justificou este desvio, tendo apenas referido que a regularização do saldo devedor só se verificou em 2004 por transferência do montante em falta proveniente de outra conta do mesmo organismo no Tesouro (operação que só por si não eliminaria o desvio entre Contabilidade e HB); neste caso, a intempestividade do controlo não permitiu a detecção e regularização deste saldo irregular até ao encerramento da Contabilidade de 2003;
- ◆ a documentação da DGT sobre o desvio relativo ao Centro Hospitalar do Alto Minho SA revela que este se ficou a dever a um lapso da entidade bancária que comunicou a devolução de uma transferência, no valor de €121,71, atribuindo-lhe o número de outra transferência, no valor de €3.068,58; este lapso originou que esta devolução tivesse sido registada pelo valor correcto, no Sistema de Compensação do Tesouro (SCT) e deste para a Contabilidade, e pelo valor incorrecto, no Sistema de Meios de Pagamento do Tesouro e deste para o HB, tendo a respectiva correcção só sido efectuada em 1 de Julho de 2004;
- ◆ o desvio relativo ao Instituto Nacional de Habitação ficou a dever-se ao facto de ter sido rectificadora a data-valor de uma operação (de 30 de Janeiro de 2004 para 29 de Dezembro de

2003) no Diário 06 da Contabilidade e essa operação só ter sido registada no HB em 30 de Janeiro de 2004 (com data-valor correcta); sendo referido na documentação entregue pela DGT que o débito em causa foi efectivamente efectuado na conta do Banco de Portugal em 29 de Dezembro de 2003, ficou por justificar o atraso no registo do mesmo no HB, constituindo este facto uma falha no controlo exercido sobre esta movimentação;

- ◆ o desvio relativo ao Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento ficou a dever-se ao facto de ter sido rectificadada a data-valor de um pagamento (de 30 de Janeiro de 2004 para 23 de Dezembro de 2003) no Diário 06 da Contabilidade e essa operação só ter sido registada no HB em 30 de Janeiro de 2004 (e com data-valor incorrecta porque idêntica à data de movimento); sendo referido na documentação entregue pela DGT que o débito em causa foi efectivamente efectuado na conta do Banco de Portugal em 23 de Dezembro de 2003, ficou por justificar o atraso no registo do mesmo no HB e com data-valor incorrecta, constituindo este facto uma falha no controlo exercido sobre esta movimentação; é ainda de assinalar que esta situação também se verificou com outro pagamento do mesmo organismo, só que neste caso foi registada no HB a data-valor correcta (23 de Dezembro de 2003) e, para o saldo da conta envolvida, não se verificou desvio entre HB e Contabilidade, facto que demonstra ter sido considerado nesse saldo um movimento efectuado no HB em 2004 com data-valor de 2003, o que contraria o esclarecimento prestado pela DGT;
- ◆ o desvio relativo ao Centro de Formação Profissional da Indústria de Fundição ficou a dever-se ao facto da devolução de duas transferências ter sido registada no HB com data-valor de 30 de Dezembro de 2003 e na Contabilidade com data-valor de 5 de Janeiro de 2004, o que revela a aplicação de critérios diferentes para registar a data-valor das mesmas operações e a falta de fiabilidade e de consistência decorrente da aplicação desses critérios;
- ◆ a Nota da DGT datada de 29 de Junho de 2004 e relativa à conciliação dos saldos da conta do Ministério dos Negócios Estrangeiros com o código contabilístico n.º 023364313, apresenta um saldo credor no HB inferior ao transmitido ao Tribunal em mais de dois milhões de euros, justificando o desvio face ao saldo contabilístico devedor (contrário à regular movimentação da conta) com a descrição de 25 situações anómalas, o que revela intempestividade no controlo exercido sobre esta conta e falta de fiabilidade do respectivo saldo final no HB e na Contabilidade;
- ◆ sobre desvios resultantes de movimentos registados no Diário 04 em 2004 com data-valor de 2003 que não foram considerados nos saldos do HB transmitidos ao Tribunal, é de salientar que segundo a DGT, nas contas de receitas próprias do Instituto da Droga e Toxicoddependência e da Secretaria Geral do Ministério da Justiça, *“a diferença deve-se ao facto dos débitos, no montante das diferenças, terem sido efectuados no HB sem data valor”*; esta situação não deveria ser possível e, a confirmar-se, a admissão de movimentos sem data-valor constitui uma falha grave dos procedimentos de controlo implementados na aplicação informática que suporta o HB.

A análise efectuada sobre a aderência entre a informação contabilística e a residente no HB, através da comparação dos respectivos saldos finais, permite concluir que o controlo das operações efectuadas naquele sistema operativo continuou a não assegurar, de forma tempestiva, a integralidade, a fiabilidade e a consistência da informação registada face à contabilística.

Através desta análise só foram detectados desvios em 66 contas, porque existe desactualização na associação entre código contabilístico e NIB constante da versão final do plano de contas, houve atraso na disponibilização dos saldos finais do HB, não foi indicada a data de extracção dessa



informação e foram efectuadas inúmeras regularizações efectuadas em 2004 com desfasamento de seis meses, em média, face à data-valor dos movimentos a regularizar (de 2003).

Para colmatar a falta de informação sobre excedentes e disponibilidades de SFA não depositados no Tesouro, os Serviços do Tribunal utilizaram um procedimento alternativo que consistiu, numa primeira fase, em avaliar a consistência entre o universo considerado pela DGT na informação sobre os saldos das contas dos SFA no Tesouro em 31 de Dezembro de 2003 e o considerado pela DGO na informação sobre a receita e a despesa dos SFA, por classificação orgânica, na mesma data.

Como já se referiu, a DGT classificou como SFA 522 dos 698 organismos titulares de contas no HB que, para o conjunto dessas contas, 104 apresentavam saldo nulo e 419 credor, no valor global de €1.920,30 milhões; para representar o total de excedentes e disponibilidades dos SFA no Tesouro, este valor deve ainda ser acrescido de €42,80 milhões dos €55,57 milhões relativos ao saldo da conta de depósitos a prazo (os restantes 12,77 milhões não pertencem a SFA) e dos €1.554,16 milhões comunicados pela DGT como saldo de aplicações em CEDIC, o que perfaz €3.517,26 milhões (note-se que o total de excedentes e disponibilidades dos SFA deve ser superior ao dos depositados no Tesouro, devido à existência de excedentes e disponibilidades fora do Tesouro).

Por sua vez, só 352 dos 396 organismos constantes da base de dados sobre a execução do Orçamento dos SFA, remetida pela DGO ao Tribunal de Contas, apresentavam valores de receitas (que incluem os saldos transitados da gerência anterior) e despesas, totalizando os saldos para a gerência seguinte (obtidos pela diferença entre receitas e despesas) o valor de €2.905,16 milhões (note-se que o total de excedentes e disponibilidades dos SFA deve ser superior ao destes saldos orçamentais, uma vez que os SFA também apresentam saldos não orçamentais).

A análise comparativa dos ficheiros de dados sobre os SFA remetidos pela DGO e pela DGT permitiu evidenciar a existência de critérios e nomenclaturas diferenciadas que, na prática, impedem a execução linear de um controlo tão essencial como o de avaliar a coerência do universo, ou seja, se o conjunto de organismos com o estatuto de SFA considerado nos dois sistemas de informação é o mesmo; neste âmbito, foram detectadas as seguintes situações:

- ◆ as designações da maior parte dos organismos não se encontravam completas nem eram homogéneas, entre DGO e DGT, inviabilizando uma ordenação automática comum (por ordem alfabética); esta situação não deverá continuar a verificar-se porque a normalização das nomenclaturas é uma condição necessária para controlar a qualidade da informação de forma eficaz;
- ◆ a aplicação de critérios de agregação heterogéneos foi a principal causa do apuramento de números díspares de SFA; neste aspecto, tem de destacar-se a situação do Instituto do Emprego e Formação Profissional que surge na base de dados da DGO como entidade única enquanto no ficheiro da DGT se encontra desagregado em 123 dos 522 organismos classificados como SFA; é também de referir que as 17 subregiões de saúde distritais autonomizadas pela DGT como SFA não são consideradas como tal pela DGO (tendo sido integradas nas respectivas administrações regionais de saúde); por sua vez, o Fundo de Acidentes de Trabalho encontra-se autonomizado pela DGO como SFA e integrado no Instituto de Seguros de Portugal pela DGT;
- ◆ 32 dos 44 organismos sem valores de receitas nem de despesas, na base de dados da DGO, correspondiam a entidades com o estatuto de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos (os designados Hospitais SA); é de referir que 4 destas entidades (o centro hospitalar de Vila Real, o hospital Conde de Bertiandos que integra o centro hospitalar do Alto Minho e os hospitais de Santo André e de São Sebastião) foram indevidamente classificados pela DGT

como SFA e os respectivos saldos indevidamente considerados pela DGT como fundos de SFA no Tesouro;

- ◆ 2 outros organismos sem valores na base de dados da DGO foram integrados no Instituto de Estradas de Portugal em 2003, enquanto mais 5 foram objecto da fusão que originou o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos; é de referir que, neste último caso, a DGT manteve autonomizados, como SFA, o Instituto Marítimo Portuário e o Instituto Portuário do Sul que tinham sido abrangidos pela referida fusão; por outro lado, a DGO manteve autonomizado o Instituto Nacional do Desporto como SFA, apesar desta entidade ter sido abrangida pela fusão que originou o Instituto do Desporto de Portugal;
- ◆ a DGO também não apresentou valores para a Assembleia da República, a Autoridade da Concorrência, o Instituto da Droga e Toxicoddependência e o Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores, apesar da DGT ter classificado estas 4 entidades e considerado os respectivos saldos como fundos de SFA no Tesouro; o restante organismo sem valores na base de dados da DGO foi o Instituto Português de Santo António em Roma, para o qual também não existe referência no ficheiro da DGT;
- ◆ para além dos já referidos Fundo de Acidentes de Trabalho e Instituto Nacional do Desporto, a DGO regista ainda valores para mais seis organismos (Caixa de Previdência do Ministério da Educação, Manutenção Militar, Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento, Faculdade de Farmácia da Universidade do Porto e SAS do Instituto Politécnico de Tomar) sem que no ficheiro da DGT exista informação sobre contas destas entidades no HB;
- ◆ no ficheiro da DGT, os saldos das contas de 8 organismos estão atribuídos a 16 devido ao incorrecto registo de duas designações diferenciadas para cada entidade (casos do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento, Institutos Politécnicos de Leiria e de Viana do Castelo, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa e Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa), o que revela falta de consistência na nomenclatura dos SFA utilizada pela DGT;
- ◆ sem informação na base de dados da DGO, encontram-se mais 21 organismos classificados como SFA no ficheiro da DGT, dos quais, pelo menos 2 foram extintos ou perderam a autonomia financeira em 2003 (Administração-Geral Tributária e Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial), 2 apresentavam designação diferentes apesar de reportados à mesma entidade (Instituto de Recursos e Iniciativas Comuns Porto e Universidade do Porto - Instituto de Recursos Iniciativas Comuns) e os restantes foram identificados como Academia de Ciências de Lisboa, CIDEC, Centro de Saúde de Vale de Cambra, Escolas Superiores de Enfermagem de Faro, de Gestão das Caldas da Rainha, de Felgueiras e de Idanha-a-Nova, de Tecnologia do Mar, de Artes Aplicadas, de Estudos Industriais de Gestão e de Comunicação, Fundo de Renda Vitalícia, Fundo de Solidariedade Europeu, Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica, Instituto da História da Ciência Técnica, Tribunal Administrativo e Tribunal Constitucional;
- ◆ a conta do Centro Hospitalar do Alto Minho SA encontrava-se incorrectamente atribuída no HB da DGT a um SFA, o Hospital de Santa Luzia de Elvas, quando o Hospital de Santa Luzia que faz parte do referido centro hospitalar é o de Viana do Castelo.

Como forma de ultrapassar as correcções detectadas, as dúvidas geradas sobre a fiabilidade desta informação e o facto de, pelas razões previamente expostas, os valores apurados pela DGT não serem



directamente comparáveis com os apurados pela DGO, a situação dos excedentes e disponibilidades dos SFA no final de 2003 foi avaliada por uma amostra representativa constituída pelos organismos com os 14 maiores saldos orçamentais que correspondiam a 72,1% do total desses saldos na Conta Geral do Estado (CGE); o recurso à informação da Conta de Gerência (CG) remetida ao Tribunal de Contas, por esses organismos, permitiu obter os resultados evidenciados no quadro seguinte:

Quadro VIII.6 – Amostra dos excedentes e disponibilidades dos SFA

(em euros)

Organismo Titular	CGE	Conta de Gerência		
		Total	Tesouro	Outros
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	616.863.723	617.274.953	573.233.943	44.041.010
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	278.874.670	278.739.998	278.458.454	281.544
Caixa Geral de Aposentações	230.026.151	295.236.372	0	295.236.372
Instituto do Emprego e Formação Profissional	168.844.933	167.872.768	167.866.387	6.381
Fundo de Estabilização Aduaneiro	123.364.022	124.004.357	124.002.737	1.620
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	122.876.467	122.876.467	114.593.685	8.282.782
Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça	109.892.940	111.430.186	54.965.843	56.464.343
Fundo de Estabilização Tributário	92.975.772	89.563.399	89.563.399	0
Instituto de Seguros de Portugal	89.183.722	93.428.766	88.822.852	4.605.914
Instituto Nacional de Emergência Médica	61.219.647	61.228.675	61.207.001	21.674
Instituto de Estradas de Portugal	55.907.168	56.846.271	53.726.277	3.119.994
Administração Regional de Saúde do Centro	55.618.423	6.403.280	5.073.428	1.329.852
Direcção-Geral de Viação	49.792.033	64.320.197	50.368.938	13.951.259
Instituto Politécnico do Porto	39.823.694	40.009.562	33.303.060	6.706.502
Total da Amostra de Serviços e Fundos Autónomos	2.095.263.365	2.129.235.251	1.695.186.004	434.049.247
Restantes Serviços e Fundos Autónomos	809.898.014	Não apurado	Não apurado	Não apurado
Total dos Serviços e Fundos Autónomos	2.905.161.379	Não apurado	Não apurado	Não apurado

O processo de apuramento e análise da informação sintetizada neste quadro justifica ainda as seguintes observações:

- ♦ o critério utilizado para selecção da amostra (SFA com saldos orçamentais de maior valor seleccionados por ordem decrescente até a amostra atingir 70% do valor global desses saldos e incluir os maiores saldos de SFA dos Ministérios da Educação e da Saúde) foi determinado para colmatar a falta de informação sobre os excedentes e disponibilidades totais dos SFA e teve por base a premissa dos saldos orçamentais deverem corresponder à quase totalidade dos saldos dos SFA. Os resultados obtidos confirmaram esta correlação, à excepção do caso da Administração Regional de Saúde do Centro em que o valor considerado foi o das disponibilidades registado no balanço daquele organismo (€6,4 milhões) e não o do saldo para a gerência inscrito no mapa de fluxos de caixa (€40 milhões) por este não se revelar consistente com os restantes valores inscritos nesse mapa (para isso o valor do saldo teria de ser €59,4 milhões) e, sobretudo, por não existir qualquer justificação para o acréscimo face ao valor das disponibilidades constante do balanço; esta situação coloca igualmente reservas quanto ao valor do saldo orçamental desta entidade (€55,6 milhões) considerado na CGE;

- ◆ verificaram-se mais três situações em que o valor do saldo da conta de gerência também era inferior ao do saldo orçamental (casos do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo, Instituto do Emprego e da Formação Profissional e Fundo de Estabilização Tributário), o que não deveria suceder;
- ◆ para o conjunto da amostra, o valor da parte dos saldos registados nas contas de gerência como depositados no Tesouro representou 79,6% do valor total desses saldos; quanto à situação de cada organismo, deve referir-se que 9 dos 14 SFA apresentaram desempenhos superiores ao do conjunto (entre 92,9% e 100%), 3 apresentaram desempenhos similares (entre 78,3% e 83,2%) enquanto dos 2 com desempenhos inferiores, o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça só tinha metade do saldo depositado no Tesouro (49,3%) e a Caixa Geral de Aposentações não tinha qualquer valor depositado no Tesouro (0%); nestes dois últimos casos, foram utilizadas contas dos SFA na Caixa Geral de Depósitos para efectuar as respectivas operações de cobrança e pagamento, tendo a conta do Cofre no HB da DGT sido utilizada para efectuar aplicações em CEDIC e transferir €100 milhões para o Fundo de Garantia da Justiça;
- ◆ Verificou-se porém, que apenas 48,3% do valor total dos excedentes e disponibilidades dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) depositados no Tesouro pertencia aos organismos que constituíam a amostra quando, como já se referiu, o valor dos saldos orçamentais relativos à mesma representava 72,1% do total registado na CGE.

Esta diferença encontrava-se relacionada com o facto de, no final de 2003, os organismos incluídos na amostra apenas deterem 17,7% do valor dos saldos das contas do Tesouro à ordem de SFA; note-se que esses organismos eram titulares de 85,1% dos Certificados Especiais de Dívida Pública e de 80,6% dos depósitos a prazo detidos por SFA.

Analisada a situação, apurou-se que a disparidade ficou essencialmente a dever-se ao facto de no ficheiro da DGT, o saldo da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (como SFA) ter o valor de 789 milhões de euros, ser o de maior valor dos SFA e ter mais 674 milhões de euros do que o segundo saldo de maior valor, quando o mesmo organismo não consta da amostra porque o respectivo saldo orçamental, na base de dados da DGO, é apenas de 9,8 milhões de euros; a dimensão desta disparidade, só por si, põe seriamente em causa a fiabilidade da informação prestada ao Tribunal de Contas sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

Outro desvio significativo resulta da conta do Fundo de Solidariedade Europeu em depósitos à ordem na DGT registar um saldo de 48,5 milhões de euros quando, como já se referiu, não existe qualquer referência a este Fundo na base de dados da DGO.

Perante os dados apresentados pela DGT no final de 2003 (com a limitação decorrente do facto de só ter sido prestada informação sobre os excedentes e disponibilidades dos SFA depositados no Tesouro), as acções realizadas pela DGO e a avaliação efectuada na presente auditoria, no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, o Tribunal de Contas continua a não poder considerar ter sido cumprido o disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do RTE.

Assim sendo, volta a recomendar-se à DGT que exerça as funções que lhe competem nesta sede para assegurar maior eficácia na prossecução do princípio da unidade de tesouraria, através da prestação de serviços equiparados à actividade bancária nas mesmas condições de eficiência e da promoção de medidas adequadas à aplicação das normas que determinam a entrega dos juros auferidos por SFA pela aplicação de disponibilidades não depositadas no Tesouro.



8.3 – Análise de contas e operações seleccionadas

Na Contabilidade do Tesouro de 2003 verificou-se a movimentação de 4.335 contas elementares. A selecção das contas e operações sujeitas a análise foi realizada pela aplicação dos critérios indicados no ponto 8.1, de modo a obter-se uma amostragem dos registos. Neste ponto serão sucessivamente apresentados os resultados das análises sobre contas de disponibilidades com saldo credor, contas de terceiros para antecipação de fundos e outras contas de terceiros incluindo contas com saldo devedor.

8.3.1 – Contas de Disponibilidades com saldo credor

Relativamente às contas de disponibilidades foram seleccionadas, para avaliação específica do cumprimento da norma sobre a regularização de saldos constante do n.º 2 do artigo 38.º do RTE, as contas com saldos finais credores por serem contrários às regras de movimentação. Apresenta-se de seguida o quadro que resume a movimentação das 5 contas nessa situação.

Quadro VIII.7 – Contas de Disponibilidades com saldo final credor

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Inicial		Movimentação		Saldo Final
		Devedor	Credor	Débito	Crédito	Credor
01226144	BNU - TF 015141554 (Oeiras 01)	0,00	64.059,52	0,00	-61.371,35	2.688,17
01226519	BES - TF 015023751 (Oliveira de Azeméis 03)	652.106,92	0,00	12.603.075,43	13.257.541,32	2.358,97
01226625	BCP - TF 015173379 (Porto 04)	0,00	40,00	0,00	0,00	40,00
01226857	CPP - TF 015091066 (Lagoa)	0,00	1.510,48	0,00	0,00	1.510,48
01401064	MONTREAL	44.803,23	0,00	19.039,19	71.951,60	2.622,39

Tendo sido solicitada justificação para a existência destes saldos credores, os esclarecimentos prestados pela DGT merecem as seguintes observações:

- ♦ a conta n.º 01226144 correspondeu à conta bancária aberta pela DGT, no BNU, para receber os fundos arrecadados pela 1.ª Tesouraria de Finanças de Oeiras e os transferir para a conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal; por ser ainda movimentada em escudos, esta conta bancária foi encerrada em 2001 e substituída por uma conta na Caixa Geral de Depósitos a movimentar em euros; apesar deste facto, a conta n.º 01226144 manteve-se com saldo credor até ao encerramento da Contabilidade de 2003, correspondendo a movimentação constante do quadro a dois lançamentos registados em 17 de Maio de 2004, com data-valor de 2 de Janeiro de 2003, para rectificarem um crédito de €61.679,00 na Contabilidade de 2002 quando este valor ainda se reportava à movimentação no ano de 2001, em escudos (equivalente a apenas €307,65); o saldo credor remanescente (€2.688,17) foi regularizado em 25 de Maio de 2004, com data-valor de 18 dos mesmos mês e ano, quando esta não devia ter sido posterior a 31 de Dezembro de 2001; a manutenção de uma conta de disponibilidades com saldo credor por mais de dois anos e quatro meses, revela a dimensão da intempestividade no controlo exercido e falta de fiabilidade na informação definitiva reportada ao final do ano de 2003;
- ♦ a conta n.º 01226519 corresponde à conta bancária aberta pela DGT, no Banco Espírito Santo, para receber os fundos arrecadados pela 3.ª Tesouraria de Finanças de Oliveira de Azeméis; a DGT justificou o saldo credor desta conta por corresponder ao do respectivo extracto bancário, mas não indicou qualquer diligência efectuada para regularizar essa situação; igualmente

correspondentes a contas recebedoras de fundos provenientes de tesourarias de finanças, mas sem movimentação desde 2002, as contas n.º 01226625 e n.º 01226857 mantiveram inalterados os respectivos saldos credores, o que revela intempestividade no controlo exercido sobre as mesmas;

- ◆ a conta n.º 01401064 corresponde à conta bancária em moeda estrangeira afectada ao Serviço Externo do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SEMNE) em Montreal; o saldo credor desta conta resultou de erro no lançamento da variação cambial (cujo apuramento não era efectuado desde 1999) registada em 2 de Junho de 2004, com data-valor de 31 de Dezembro de 2003; este saldo, que deverá ser regularizado na Contabilidade de 2004, revela intempestividade no controlo exercido (extensiva às restantes contas de SEMNE para as quais o apuramento da variação cambial também não era realizado desde 1999) e falta de fiabilidade na informação definitiva reportada ao final do ano de 2003.

8.3.2 – Contas de Terceiros

8.3.2.1 – Contas de Antecipação de Fundos

8.3.2.1.1 – Antecipação da Saída de Fundos previstos no Orçamento do Estado

No ano de 2003 foram autorizadas sete operações, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, para antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais; de acordo com o estabelecido no n.º 2 do artigo 32.º do RTE, a regularização deste tipo de operações deve efectuar-se por via orçamental e por conta do ano económico em que tiverem lugar.

Cinco dessas operações destinaram-se a antecipar saídas de fundos afectas à DGT, no valor de €328.649.884,37, que vieram a ser realizadas e regularizadas no mesmo ano, tendo a respectiva movimentação sido registada na conta n.º 025201202.

As restantes duas operações foram autorizadas para antecipar saídas de fundos afectas à DGO, no valor de €4.618,12, que vieram a ser realizadas e regularizadas no mesmo ano, tendo a respectiva movimentação sido registada na conta n.º 025201203.

O saldo inicial devedor desta conta, no valor €2.545,99, correspondeu a uma antecipação que devia ter sido regularizada até ao final de 2002, nos termos do n.º 2 do artigo 32.º do RTE, mas que só o veio a ser efectivamente em Novembro de 2003. A detecção tardia, pela DGT, do montante por regularizar comprova que também nesta área se verifica falta de tempestividade no controlo exercido sobre a respectiva movimentação, neste caso, agravada pela violação da referida norma.

8.3.2.1.2 – Antecipação de Fundos previstos no Orçamento da União Europeia

No ano de 2003 foram realizadas trinta e uma operações destinadas a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime de Tesouraria do Estado (RTE).

O quadro seguinte indica, por conta e entidade beneficiária, o valor das antecipações que transitaram do ano anterior por regularizar (Saldo Inicial Devedor), da movimentação relativa ao próprio ano



(correspondendo o Débito às antecipações realizadas a favor das entidades beneficiárias e o Crédito às regularizadas) e das antecipações transitadas para o ano seguinte (Saldo Final Devedor).

Quadro VIII.8 – Movimentação das contas de antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Inicial Devedor	Débito	Crédito	Saldo Final Devedor
0252014	DGDR	808.647.858,08	0,00	0,00	808.647.858,08
0252016	INGA	171.062.118,00	653.547.118,00	650.684.236,00	173.925.000,00
0252018	IFADAP	152.777.727,51	25.000.000,00	40.163.501,01	137.614.226,50
0252019	DGD Rural - LEADER	7.655.060,54	0,00	0,00	7.655.060,54
0252020	IAPMEI	59.855.747,65	0,00	25.121.670,19	34.734.077,46
Total		1.199.998.511,78	678.547.118,00	715.969.407,20	1.162.576.222,58

Apesar do valor dos fundos antecipados durante o ano de 2003 ter diminuído 32% (€319,5 milhões) face ao ano anterior, o saldo final das respectivas contas apenas decresceu 3,1% (€37,4 milhões), porque o valor das regularizações também diminuiu 18,9% (€167 milhões) enquanto o saldo inicial tinha aumentado 10,6% (€115,1 milhões).

Para além do disposto no referido regime legal (artigos 30.º a 32.º) e na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, continuou a ser invocada a Lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado (Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro), como enquadramento legal para a realização deste tipo de antecipação e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que a lei orçamental estabelece prazos mais dilatados para o efeito.

O n.º 1 do artigo 53.º (relativo à Antecipação de Fundos Comunitários) dessa lei estabelece um prazo para a regularização das operações efectuadas em 2003 para garantir o encerramento do Quadro Comunitário de Apoio (QCA) II e a continuidade do QCA III, incluindo Iniciativas Comunitárias e Fundo de Coesão, cujo limite é o final do exercício orçamental de 2004.

Este prazo excede o limite imposto pela alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do RTE para regularização das operações realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º (final do designado período complementar da execução orçamental, relativa à arrecadação das receitas do respectivo ano económico, da entidade beneficiária da antecipação de fundos).

Por sua vez, o n.º 2 do artigo 53.º determinou que as operações efectuadas para garantir o pagamento dos apoios financeiros concedidos no âmbito do FEOGA – Garantia deveriam ser regularizadas à data do respectivo pagamento pela União Europeia, nos termos do Regulamento do Conselho n.º 1258/99, de 17 de Maio (e não do n.º 1258/95 como, por lapso, foi indicado na referida norma); o n.º 2 do artigo 7.º deste Regulamento prevê o pagamento dos adiantamentos até ao terceiro dia útil do segundo mês seguinte ao da realização das despesas pelos respectivos organismos pagadores.

O n.º 3 do artigo 53.º definiu os limites que os fundos antecipados por regularizar não podiam exceder, designadamente, €900 milhões para os programas co-financiados pelo FEDER, por Iniciativas Comunitárias e pelo Fundo de Coesão e €300 milhões para os programas co-financiados pelo FEOGA – Orientação, FEOGA – Garantia e Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP), não se tendo registado alterações aos limites impostos para o ano anterior. No n.º 4 do mesmo artigo voltou a ser consagrada a possibilidade dos montantes referidos no n.º 3 poderem ser objecto de compensação

entre si, mediante autorização do membro do Governo responsável pela gestão nacional do fundo compensador. No n.º 5 é ainda expressamente ressalvado que os limites em causa incluem as antecipações já efectuadas em anos anteriores.

A posição do Tribunal de Contas sobre esta matéria é a de considerar ilegais as normas que autorizem a realização de operações através de adiantamentos de fundos, prevendo a regularização orçamental destes em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, visto que contrariam as regras da anualidade e da universalidade previstas, respectivamente, nos artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, lei de valor reforçado, à qual devem obediência, nomeadamente, as leis orçamentais que deverão ser elaboradas, organizadas, votadas e executadas de harmonia com o disposto na lei de enquadramento orçamental.

Face ao enquadramento legal definido e à posição do Tribunal de Contas, a análise da movimentação das contas de antecipação de fundos em 2003 permite formular as seguintes observações:

- ◆ não foram regularizadas as operações afectas à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) que se encontravam por regularizar no final de 2002, apesar dos prazos previstos para o efeito nas respectivas leis orçamentais e fichas técnicas terminarem em 2003; é de salientar que o valor destas antecipações representa 69,5% do saldo final das antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia;
- ◆ foram regularizadas as operações afectas ao Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA) que se encontravam por regularizar no final de 2002 e dezoito das vinte e nove operações realizadas em 2003, tendo as restantes onze operações (de valor correspondente a 15% do saldo final global) sido regularizadas em Janeiro e Fevereiro de 2004, conforme tinha sido previsto nas respectivas fichas técnicas;
- ◆ não foram regularizadas as operações afectas ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) que se encontravam por regularizar no final de 2002 nem as duas operações realizadas em 2003, apesar dos prazos previstos para o efeito nas respectivas fichas técnicas já se terem extinguido no final deste ano; verificou-se apenas o reembolso parcial (no valor de €40,2 milhões) de uma antecipação realizada em 2001, ficando esta entidade com antecipações por regularizar no valor de 11,8% do saldo final global;
- ◆ não foram regularizadas as antecipações concedidas à Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural (DGD Rural) em 2001, no âmbito do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER II, apesar dos prazos previstos para o efeito nas respectivas leis orçamentais e fichas técnicas já se terem extinguido no final de 2003, ficando por regularizar o equivalente a 0,7% do saldo final global;
- ◆ não foi regularizada a operação afecta ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) realizada em 2001 e que se encontrava por regularizar no final de 2002; verificou-se apenas o reembolso parcial de €25,1 milhões, ficando por regularizar o equivalente a 3% do saldo final global.

Questionada sobre a não regularização de antecipações com data prevista para esse efeito até ao final de 2003, a DGT entende que as mesmas *“são enquadráveis no n.º 1 do artigo 53.º da Lei n.º 32-B, de 30 de Dezembro de 2002, estendendo-se assim a possibilidade da sua regularização até ao final do exercício orçamental de 2004. Este facto é reafirmado no n.º 5 do mesmo artigo ao incluir as antecipações anteriormente efectuadas nos limites estabelecidos para o ano em questão”*.



Em sede de contraditório, sobre a mesma matéria, a DGT acrescentou os seguintes comentários:

“Efectivamente, tendo como base uma interpretação literal do disposto na Lei Orçamental de 2003, apenas as operações efectuadas em 2003 poderiam beneficiar do prazo alargado previsto no articulado daquela Lei, ou seja, o final de 2004.

Reforçando a nossa argumentação anterior, baseada nos limites definidos no n.º 1 do art. 53 da Lei n.º 32-B/2002 (Orçamento do Estado para 2003), parece-nos que todas as operações realizadas com mesmo objectivo em anos anteriores são abrangidas por esta disposição.

Contudo, refira-se que estamos apenas perante uma questão meramente formal, já que caso a interpretação do TC tivesse sido a adoptada pelo Tesouro, a regularização das antecipações anteriores a 2003 seria efectuada, contabilisticamente, em 2003, por contrapartida de uma nova antecipação de igual valor a registar numa conta especialmente aberta para o efeito. Na prática tudo estaria igual, apenas a designação das respectivas contas teria sido alterada.”

Esta posição não encontra fundamentação na própria disposição invocada pela DGT. As operações em causa tiveram como enquadramento legal, para além do regime jurídico constante do RTE e da Portaria n.º 958/99, a lei orçamental do ano em que foram realizadas (2000, 2001 ou 2002), prevendo esta a regularização, até ao final do exercício orçamental de 2003, das operações efectuadas para garantir o encerramento do QCA II e a continuidade do QCA III. O n.º 1 do artigo 53.º da Lei n.º 32-B/2002, que aprovou o Orçamento do Estado para 2003, apenas determina a regularização, até ao final de 2004, de operações efectuadas em 2003 e não das efectuadas em anos anteriores, ao abrigo de uma lei orçamental diferente.

A justificação para o incumprimento dos prazos legalmente estabelecidos que, nestes casos, devido ao que as leis orçamentais dos anos em causa dispunham, já eram excepcionalmente mais dilatados do que o RTE consagra para a regularização deste tipo de operações, deveria sempre constar da respectiva documentação de suporte, situação que continua sem se verificar.

Quanto a esta questão ser apenas meramente formal, como refere a DGT, o Tribunal considera que essa circunstância resulta dos próprios prazos de regularização previstos nas referidas leis orçamentais terem infringido o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental e no Regime da Tesouraria do Estado, nos termos previamente descritos. Sem prejuízo desse facto, o Tribunal também entende que a regularização de antecipações de fundos efectuada contabilisticamente, por contrapartida de novas antecipações de igual valor, constitui um expediente dilatatório que só formalmente regulariza as operações em causa, uma vez que efectivamente não se verifica o reembolso, pelo Orçamento da União Europeia, dos fundos antecipados.

Tendo a última operação efectuada em 2003, a favor do IFADAP, sido autorizada ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE e constatando-se que a mesma se destinou, de facto, a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia e não a “*outras situações devidamente justificadas que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado*”, a norma a invocar para conceder a referida autorização deveria ter sido a alínea c) e não a e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE. Sobre esta matéria, a DGT, em sede de contraditório, afirmou que:

“Quanto à escolha da alínea do artigo 30.º do RTE, parece-nos correcta a utilização da alínea e) para estas operações, evitando desta forma a aparente contradição entre os prazos de regularização definidos para as operações realizadas ao abrigo da alínea c) deste artigo e os definidos na Lei Orçamental. Tanto mais que a alínea e) refere expressamente os casos previstos na Lei Orçamental, não deixando dúvidas sobre as situações em que se aplica.

Quanto à questão de no passado se terem classificado estas operações ao abrigo de outras alíneas, apenas deriva do facto de inicialmente, quando estas operações foram realizadas, não existir ainda nenhuma disposição nas Leis Orçamentais que prevísse a sua regularização num prazo mais dilatado, pelo que as mesmas foram enquadradas como antecipações de fundos comunitários.”

O facto de se preverem prazos mais dilatados para a regularização destas operações, face ao estabelecido pela alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do RTE, não justifica a autorização das mesmas ao abrigo da referida alínea e), não apenas devido à sua natureza específica (antecipação de fundos comunitários) mas também porque a única referência a esta última alínea, na lei orçamental para 2003, correspondeu à antecipação de fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde que é analisada no ponto 8.3.2.1.4 do presente capítulo do Parecer.

À excepção de um reembolso parcial efectuado em 20 de Dezembro de 2003, continuou por regularizar a antecipação de fundos concedida ao IAPMEI em 2001, apesar dessa regularização ter sido prevista, na respectiva ficha técnica, para 31 de Janeiro de 2002 e do valor em causa não ter sido objecto de qualquer utilização durante esse ano. A DGT informou ter questionado a entidade beneficiária, em 26 de Novembro de 2003, sobre a regularização desta operação, tendo esta efectuado o referido reembolso parcial e comunicado que só poderia proceder à regularização do valor remanescente (€34,7 milhões) em 2004, depois do encerramento do programa designado por Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil e da transferência do respectivo saldo final proveniente da União Europeia.

Enquanto organismo pagador no âmbito do FEOGA e do IFOP e nos termos do n.º 4 do artigo 53.º da respectiva lei orçamental, o INGA solicitou autorização para exceder o limite máximo previsto na alínea b) do n.º 3 do mesmo artigo, em €30 milhões, valor a compensar por dedução do mesmo ao limite máximo constante da alínea a) desse n.º 3, proposta à qual a DGDR (organismo pagador no âmbito do FEDER) deu o seu aval, atendendo à suficiência do saldo disponível para o efeito, face ao referido limite da alínea a), em 12 de Fevereiro de 2003. Esta compensação mereceu ainda a concordância do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças (através de despacho exarado em 25 de Fevereiro) e veio a ser autorizada por despacho da Ministra de Estado e das Finanças exarado em 10 de Março, na qualidade de membro do Governo responsável pela gestão nacional do fundo compensador (FEDER).

8.3.2.1.3 – Antecipação de Fundos à Região Autónoma dos Açores

Em 4 de Janeiro de 2003 foi realizada, ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, uma operação para antecipar fundos à Região Autónoma dos Açores, no valor de €30 milhões. Esta operação veio a ser regularizada em Setembro (€20 milhões) e Novembro (€10 milhões) do mesmo ano, respeitando o prazo legalmente previsto para este tipo de operação.

Na respectiva ficha técnica foi prevista a cobrança mensal de juros sobre o valor antecipado, tendo-se verificado o recebimento de juros, no valor de €92.342,86, mas calculados apenas sobre o excedente entre o valor antecipado por regularizar e o valor depositado na conta à ordem da entidade beneficiária desta antecipação.



8.3.2.1.4 – Antecipação de Fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde

Depois das alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE estabelecerem que as operações do Tesouro se destinam a assegurar a gestão de fundos a cargo da DGT e a antecipar fundos previstos nos orçamentos do Estado ou da União Europeia ou ainda a autarquias locais e Regiões Autónomas, a alínea e) torna o âmbito dessas operações extensivo a “*outras situações devidamente justificadas que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado*”.

Nos termos desta última alínea, foi a DGT autorizada pelo n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 32-B/2002, a adiantar fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Pelo n.º 4 do mesmo artigo ficou o Governo, por sua vez, autorizado a proceder às alterações necessárias ao Orçamento do IGIF, por forma a este organismo poder contrair um empréstimo, até ao montante de €300 milhões, para regularizar a antecipação de fundos até ao final do ano orçamental.

Esta operação foi efectuada após o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças ter exarado um despacho, em 8 de Maio de 2003, concedendo autorização para antecipar fundos a favor do IGIF até ao montante de €300 milhões. Apesar de ter sido previsto, na ficha técnica da operação, que os respectivos desembolsos seriam efectuados entre Maio e Agosto de 2003, estes vieram a verificar-se em Maio, Outubro, Novembro e Dezembro desse ano e pelos montantes, respectivamente, de €150 milhões, €35 milhões, €15 milhões e €100 milhões. Por sua vez, a regularização dos fundos antecipados foi efectuada em 30 de Dezembro de 2003, cumprindo o prazo determinado para o efeito, graças ao empréstimo de €300 milhões concedido pela Caixa Geral de Depósitos ao IGIF.

Outra das condições constantes da referida ficha técnica foi a da remuneração dos fundos antecipados (à taxa de juro Euribor a um mês relativa ao primeiro dia de cada mês e acrescida de 5 pontos base) tendo os respectivos juros devedores sido cobrados no último dia de cada mês (como previsto nessa ficha) e totalizado €2.533.637,64.

A vigência efectiva desta operação foi de 231 dias (de 12 de Maio a 30 de Dezembro de 2003) e correspondeu à antecipação de um valor médio de €176.774.891,77 remunerado a uma taxa média de 2,234%.

É ainda de referir que, já em 13 de Janeiro de 2004, a DGT voltou a antecipar fundos ao IGIF (no valor de €304 milhões) que foram utilizados por este organismo para pagar o empréstimo obtido da Caixa Geral de Depósitos; esta operação foi efectuada ao abrigo do n.º 3 do artigo 9.º da lei orçamental para 2004 (de conteúdo idêntico ao n.º 3 do artigo 8.º da lei orçamental para 2003) e deverá ser regularizada até ao final do mesmo ano orçamental através da contracção de um novo empréstimo até ao montante de €600 milhões, nos termos previstos pelo n.º 4 do mesmo artigo.

Assegurar o pagamento de encargos que deviam ser assumidos pelo Orçamento do Estado, através do sucessivo recurso a antecipação de fundos regularizada por empréstimo bancário pago por nova antecipação a regularizar por novo empréstimo, constitui um mero expediente dilatatório que só formalmente regulariza, no mesmo ano orçamental, os fundos antecipados ao IGIF, uma vez que a acumulação das antecipações se processa ao mesmo ritmo do crescimento das despesas pagas que se encontram por regularizar.

8.3.2.2 – Outras Contas de Terceiros

8.3.2.2.1 – Cessão de créditos do Estado e da segurança social

No âmbito da cessão de créditos do Estado e da segurança social para efeitos de titularização regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, foi autorizada por despacho da Directora-Geral do Tesouro exarado em 23 de Dezembro de 2003, a abertura das contas n.º 021105 com a designação de “Contrato de Titularização / 2003” e n.º 0233720 designada por “Consolidated Collection Account”; estes códigos contabilísticos foram, respectivamente, associados aos NIB das contas do Tesouro n.º 6922 e n.º 6923, cuja abertura já tinha sido efectuada no balcão de HB em 10 de Dezembro do mesmo ano.

Segundo a informação da DGT que fundamenta a respectiva proposta de abertura, a conta n.º 21105 seria afectada à movimentação dos fluxos financeiros previstos nos contratos celebrados entre o Estado Português e a entidade cessionária, “Sagres – Sociedade de Titularização de Créditos, SA”, enquanto a conta n.º 0233720 seria creditada pela cobrança das receitas cedidas (transferida da conta n.º 21105) e debitada pela entrega de 99% desse valor à referida entidade cessionária, sem que nesta informação se tenha justificado a retenção do restante 1% nem indicado a respectiva afectação.

No âmbito da Contabilidade de 2003, enquanto a conta n.º 0233720 não foi objecto de movimentação, na conta n.º 021105 foi creditado o preço inicial da cessão indicado na Portaria n.º 1375-A/2003 (no valor de €1.760 milhões) e recebido da entidade cessionária em 19 de Dezembro, tendo sido debitada, em 22 de Dezembro, a transferência de €307.599.731,18 para a conta n.º 023356502 do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, em 30 de Dezembro, a transferência de €1.495.952.894,99 para a conta n.º 04131301 de Receita do Estado e, em 31 de Dezembro, a transferência de €117.765,77 para a conta n.º 023310204 do Instituto de Estradas de Portugal. É de salientar que desta movimentação da conta n.º 021105 resultou um saldo final devedor, ou seja, contrário ao disposto no n.º 3 do artigo 38º do RTE, no valor de €670.319,94.

Este saldo irregular ficou a dever-se ao facto da parte do preço inicial afectada à segurança social ter sido sobrevalorizada porque foi determinada pelo peso relativo do valor nominal dos respectivos créditos a ceder indicado na Portaria n.º 1375-A/2003 (€2.000.570.585), quando o peso relativo do valor dos créditos da segurança social efectivamente cedidos (€1.995.289.506) foi inferior. A regularização deste saldo só se veio a verificar em 3 de Fevereiro de 2004, pela devolução do valor indevidamente entregue ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

A cessão de créditos do Estado é objecto de análise específica no ponto 2.4 do Capítulo II do presente Parecer.

8.3.2.2.2 – Operações de Regularização da Escrita Orçamental

A finalidade da conta n.º 0233006 destinada ao registo de “Operações de Regularização da Escrita Orçamental”(OREO) consiste em assegurar a realização de operações de encerramento da Conta Geral do Estado cuja compensação só se verifica no ano seguinte, nomeadamente:

- ◆ antecipação de reposições ao ano da realização das despesas a repor e anterior ao da respectiva cobrança;
- ◆ transição de saldos de receitas orçamentais consignadas para o ano seguinte.



A movimentação desta conta, para o ano de 2003, encontra-se discriminada no próximo quadro, apresentando-se de seguida as observações resultantes da respectiva análise.

Quadro VIII.9 – Movimentação da conta de Operações de Regularização da Escrita Orçamental

(em euros)

Movimentação	Débitos	Créditos
Saldo Inicial (Diário 90)		222.293.886,75
Rectificação do Saldo Inicial por Arredondamentos (Diário 04)	0,14	
Compensação da Antecipação de Reposições para 2002 (Diário 04)		2.701.718,74
Transferência dos Saldos de 2002 para a Receita de 2003 (Diários 06, 05 e 04)	69.023.028,30	
Transferência dos Saldos de 2002 para os respectivos SFA (Diários 80, 06, 05 e 04)	155.972.577,05	
Saldo a entregar à Reitoria da Universidade Nova de Lisboa (Diário 80)		123,45
Antecipação de Reposições para 2003 (Diário 04)	354.230,41	
Transferência do Saldo de Contas de Ordem de 2003 consignadas a SFA (Diário 04)		466,43
Transferência do Saldo da Receita de 2003 consignada ao FRDP (Diário 04)		127.628.102,69
Total	225.349.835,90	352.624.298,06

O saldo inicial credor da conta correspondia à soma dos saldos credores de receitas consignadas a serviços integrados (sem autonomia financeira) e a serviços e fundos autónomos que tinham sido transferidos da Receita de 2002 e à dedução do saldo devedor relativo à antecipação para 2002 de reposições cobradas em 2003.

Este saldo devedor veio a ser regularizado pela dedução, à Receita de 2003, do valor da cobrança das reposições antecipadas (superior a €2,7 milhões) e sua transferência para a conta em análise. Esta compensação foi exclusivamente registada no Diário 04 (com data-valor dos movimentos entre 10 de Janeiro e 30 de Abril de 2003 mas data de registo entre 7 de Novembro de 2003 e 17 de Maio de 2004), a que corresponde uma situação de total intempestividade das funções de registo e de controlo, face aos períodos de contabilização determinados pelo artigo 42.º do RTE.

Os saldos credores de receitas consignadas a serviços sem autonomia financeira em 2003 foram regularizados através da transferência do respectivo valor (superior a €69 milhões) para a Receita desse ano (como saldos da gerência anterior). Os saldos credores de receitas consignadas a SFA (que atingiram quase €156 milhões) foram regularizados pela transferência dos mesmos para contas do Tesouro cujos titulares eram os respectivos organismos beneficiários, já não tendo sido registados na Receita de 2003 (em contas de ordem).

A tempestividade da regularização dos saldos credores transferidos da Receita de 2002 foi prejudicada por várias alterações à afectação de parte desses saldos (devido aos beneficiários terem perdido a autonomia financeira em 2003) e pela necessidade de rectificar o facto dos valores a entregar aos SFA terem sido inicialmente transferidos da conta n.º 0258049, relativa a restituições de receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 191/99, quando a conta a debitar tinha de ser a de OREO porque era nesta que os saldos a entregar tinham sido depositados, no âmbito das operações de encerramento da CGE de 2002.

É de referir que o código de classificação económica das receitas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, para ser aplicado a partir do ano de 2003, previa o registo de receitas consignadas a serviços com autonomia financeira, no Grupo 04 (Contas de ordem) do Capítulo 17 (Operações extra-orçamentais) em vez de no Capítulo 15 (Contas de ordem) do anterior classificador.

A entrega dos saldos aos SFA em vez da sua afectação ao capítulo das operações extra-orçamentais foi consequência da regra (aplicável especificamente aos SFA para cumprimento do RTE) definida no ponto 3.2 da parte VII das Instruções constantes da Circular da DGO sobre o Orçamento de Estado para 2003 (Circular Série A n.º 1295 emitida em 25 de Julho de 2002), segundo a qual as receitas próprias dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira deixavam de estar inscritas em contas de ordem do Orçamento do Estado pelo que já não deveriam ser inscritos, em 2003, quaisquer montantes no respectivo grupo de classificação económica da receita.

Apesar desta regra não o permitir, veio a verificar-se a existência de serviços com autonomia financeira que continuaram a emitir guias de receita com o código do classificador anterior relativo a Contas de Ordem (Capítulo 15) quando este código no novo classificador corresponde a Reposições Não Abatidas nos Pagamentos; para rectificar esta situação, a DGO veio a autorizar a movimentação das receitas consignadas a SFA (que tinham sido indevidamente registadas no Capítulo 15) pelo código correspondente a Contas de Ordem no novo classificador (Grupo 04 do Capítulo 17); esta movimentação abrangeu o registo da cobrança da receita seguido do da restituição do valor cobrado para afectação do mesmo à conta do respectivo beneficiário; através deste procedimento foram registados €25.162.561,08 em cobrança e €25.162.094,65 como restituições pagas, ficando apenas €466,43 por entregar, valor que veio a ser abatido à cobrança e foi transferido para a conta em análise, no âmbito das operações de encerramento da CGE de 2003 (realizadas em Maio de 2004), tendo em vista a sua futura afectação aos respectivos beneficiários.

As restantes operações de encerramento traduziram-se pela antecipação a 31 de Dezembro de 2003, de reposições cobradas em 2004, debitando o respectivo valor (€354.230,41) à conta de OREO e pela transição do saldo de receitas consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) e relativas à alienação de partes sociais de empresas, creditando o respectivo valor (€127.628.102,69) na conta de OREO.

Não se verificando a transição de saldos de receitas consignadas a serviços integrados, apesar do disposto no n.º 6 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, e tendo presente que, no âmbito do exercício do contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2002, a DGO já tinha referido que tais saldos deixariam de ser objecto de qualquer tratamento especial a partir de 2003, confirmou-se que essa situação se ficou a dever à aplicação de uma proposta da DGO para o efeito que foi sancionada por Despacho do Secretário de Estado do Orçamento exarado em 11 de Maio de 2004; nos termos dessa proposta, os saldos a transitar para a gerência seguinte relativos a receitas consignadas a serviços integrados (no valor de €159,2 milhões) permaneceriam registados nos capítulos 04 a 16 da Receita de 2003 e já não seriam transferidos para a conta de OREO, podendo a entrega desses saldos aos respectivos serviços beneficiários vir a verificar-se em ano posterior, através de restituição das receitas consignadas, após verificação da conformidade dessa restituição pelas delegações da DGO correspondentes aos Ministérios que tutelem esses serviços.

A implementação deste procedimento teve como consequência directa o acréscimo de €159,2 milhões na Receita de 2003 (€69 milhões dos quais transitados de 2002) e terá como consequência indirecta a imposição de um controlo mais efectivo e rigoroso da utilização futura de saldos de receitas consignadas a serviços integrados, uma vez que essa utilização implicará a dedução do valor utilizado à Receita do ano em que for realizada.

É ainda de salientar a indevida utilização da figura da restituição nesta situação e nas restantes situações previamente descritas no âmbito da análise à movimentação da conta de OREO para o ano de 2003; de facto, conforme se encontra referido no ponto 1.4.4.2.4 do Relatório sobre a CGE de 2003, *“as restituições visam ressarcir o contribuinte de montantes já pagos por este, quando se prove que estes não eram devidos”*; acresce que o n.º 1 do artigo 26.º do RTE também associa as restituições à



devolução de receita indevidamente cobrada (só podendo obviamente entender-se por devolução, a entrega do valor da receita indevida à entidade da qual esse valor tinha sido previamente recebido); como parece evidente estas definições não abrangem a maior parte das situações para as quais a figura da restituição tem sido utilizada e a conta n.º 0258049 tem sido movimentada, nomeadamente, as relativas à alteração da entidade destinatária ou beneficiária de uma receita devidamente cobrada.

A análise sobre a movimentação da conta de OREO para 2003 revelou ainda que as alterações registadas pelo Diário 04 corresponderam a mais de 40% do valor movimentado e que o saldo final (reportado a 31 de Dezembro de 2003) só veio a ser apurado em 2 de Junho de 2004. Verificou-se que esse saldo excedia, em €123,45, o valor das operações relativas ao encerramento da CGE de 2003 e a regularizar na Contabilidade de 2004, devido ao facto do saldo afecto à Reitoria da Universidade Nova de Lisboa, cuja entrega tinha sido registada em 9 de Dezembro (à data-valor de 28 de Novembro), ter vindo a retornar indevidamente para a conta em análise em 26 de Dezembro de 2003 e se manter por regularizar, ou seja, por entregar ao respectivo beneficiário no final desse ano.

8.3.2.2.3 – Direcção-Geral dos Impostos

Através do Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, foi instituído um processo de regularização de contas integrantes do Plano de Contas do Tesouro, no quadro do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, que permitisse evidenciar com exactidão as responsabilidades do Tesouro perante terceiros.

A aplicação deste processo implicou o encerramento das contas que se encontrassem numa das condições previstas no artigo 2.º do referido diploma, nomeadamente, por se ter esgotado o objecto que presidiu à sua criação, por evidenciarem saldos constantes ou reduzida movimentação nos anos mais recentes ou ainda por estarem a ser movimentadas simultaneamente por diversos serviços, não sendo possível proceder à discriminação dos seus saldos por origem de cada movimento, de forma a permitir a respectiva afectação definitiva. O processo incluía ainda a regularização dos saldos das contas que comprovadamente evidenciassem um desfasamento entre os valores da Conta Geral do Estado e as responsabilidades do Tesouro assumidas perante terceiros.

Já no artigo 5.º do mesmo Decreto-Lei foi determinada, a partir do exercício orçamental de 2003, a utilização pelos serviços da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), de contas do Tesouro especificamente destinadas à movimentação anteriormente efectuada pelas contas encerradas nos termos do artigo 2.º, das quais esses serviços seriam titulares e responsáveis pela respectiva movimentação.

Para cumprimento desta última disposição verificou-se a abertura das seguintes contas específicas da DGCI (iniciadas pelo n.º 0233560):

- ◆ n.º 023356001, com a designação de “DGCI – Serviços de Finanças – Compensação de Dívidas”, por despacho da Directora-Geral do Tesouro exarado em 26 de Dezembro de 2002;
- ◆ n.º 023356002, com a designação de “DGCI – Serviços de Finanças – Fundos de 2003 e seguintes”, por despacho da Directora-Geral do Tesouro exarado em 26 de Dezembro de 2002;
- ◆ n.º 023356003, com a designação de “DGCI – Serviços de Finanças – Transferência de Saldos”, por despacho da Directora-Geral do Tesouro exarado em 13 de Janeiro de 2003;

- ◆ n.º 023356004, com a designação de “DGCI – Serviços Centrais – Compensação de Dívidas”, por despacho da Directora-Geral do Tesouro exarado em 13 de Janeiro de 2003;
- ◆ n.º 023356005, com a designação de “DGCI – Tesourarias de Finanças – Fundos de 2003 e seguintes”, por despacho da Directora-Geral do Tesouro exarado em 17 de Janeiro de 2003;
- ◆ n.º 023356006, com a designação de “DGCI – Tesourarias de Finanças – Valores cobrados por conta das Alfândegas”, a partir da qual foram abertas 28 contas elementares, por entidade destinatária por despacho da Directora-Geral do Tesouro exarado em 30 de Janeiro de 2003.

A movimentação destas contas, para o ano de 2003, encontra-se discriminada no próximo quadro, apresentando-se de seguida as observações resultantes da respectiva análise.

Quadro VIII.10 – Movimentação de contas da DGCI

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Inicial	Débito	Crédito	Saldo Final
023356001	SF – Compensação de Dívidas	13.484.621,65	37.000.000,00	24.123.638,30	608.259,95
023356002	SF – Fundos de 2003 e seguintes		12.389.346,31	56.176.945,86	43.787.599,55
023356003	SF – Transferência de Saldos		16.868.358,32	37.000.000,00	20.131.641,68
023356004	SC – Compensação de Dívidas		481.459.346,14	559.210.594,82	77.751.248,68
023356005	TF – Fundos de 2003 e seguintes		41.428.924,61	48.282.921,61	6.853.997,00
023356006	TF – Valores cobrados Alfândegas		2.011.495,34	1.910.897,01	-100.598,33
Total		13.484.621,65	591.157.470,72	726.704.997,60	149.032.148,53

A conta n.º 023356001 foi criada para recepção dos saldos de contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado e associadas a compensação de dívidas, no âmbito do processo de encerramento dessas contas recomendado pelo Tribunal de Contas; a transferência destes saldos já tinha sido iniciada em 2002, tendo gerado um saldo credor de €13,5 milhões transitado para 2003 que foi acrescido de transferências registadas entre 3 de Janeiro e 30 de Dezembro de 2003, no valor global de €24,1 milhões (das quais se destaca a proveniente do Serviço de Finanças de Lisboa – 2 no valor de €13.234.882,38 e data-valor de 29 de Abril de 2003), e que foi deduzido da transferência de €37 milhões para a conta da DGCI n.º 023356003.

Desta última conta já tinham sido transferidos €16.868.358,32 para a conta n.º 0258063, destinada a registar a recepção de valores a restituir processados pelos serviços de finanças e a posterior entrega desses valores aos respectivos destinatários, tendo para o efeito sido registadas 24 transferências entre 11 de Abril e 30 de Dezembro de 2003; esta última data foi igualmente a data-valor da transferência proveniente da conta n.º 023356001, salientando-se o facto da entrada de fundos na conta n.º 023356003 ter sido posterior às respectivas saídas de fundos.

A conta n.º 023356002 foi criada para assegurar a movimentação que até ao ano de 2003 era registada em contas encerradas no âmbito do processo de regularização instituído pelo Decreto-Lei n.º 9/2003, nomeadamente, as destinadas a receber receitas cobradas através dos tribunais tributários de primeira instância, o produto da venda de bens em execução fiscal, valores cobrados em execuções fiscais, depósitos diversos e depósitos de diversas proveniências, até à afectação desses recebimentos aos respectivos destinatários.



Devido à necessidade da DGCI em distinguir os valores apurados nos documentos de cobrança emitidos pelos serviços de finanças (cuja movimentação seria registada na conta n.º 023356002), dos apurados no acto de cobrança pelas tesourarias de finanças (uma vez que os procedimentos subsequentes ao recebimento destes montantes, destinados a promover a respectiva afectação, têm responsáveis distintos), veio a ser criada a conta n.º 023356005 para assegurar a movimentação destes últimos.

Nestas duas contas foram creditados €104,5 milhões cobrados nas tesourarias de finanças, dos quais apenas €53,8 milhões foram transferidos para a conta n.º 0258063, para posterior entrega aos respectivos destinatários.

A conta n.º 023356004 foi criada para registar a movimentação relativa à compensação de dívidas por afectação de créditos (reembolsos) de impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado e de contribuição autárquica, ou seja, de receitas administradas por serviços centrais da DGCI. Nesta conta foram creditados €559,2 milhões provenientes das contas destinadas à afectação de reembolsos das referidas receitas, dos quais apenas €481,5 milhões foram transferidos para a conta n.º 0258063 para posterior entrega aos respectivos destinatários.

Finalmente, as contas iniciadas pelo n.º 023356006 foram criadas para registar a cobrança obtida nas tesourarias de finanças mas relativa a receitas liquidadas por serviços aduaneiros, até à sua afectação aos respectivos destinatários. É de salientar que o conjunto destas contas apresenta um saldo final devedor, ou seja, contrário à sua regular movimentação.

Esta situação e o facto de, no seu conjunto, as contas da DGCI apresentarem um saldo final credor, no valor de €149 milhões, revelam que, apesar das alterações efectuadas em cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 9/2003, continua a verificar-se intempestividade e falta de fiabilidade no processo de contabilização e afectação dos valores depositados em contas da DGCI no Tesouro.

8.3.2.2.4 – Regularização de saldos por aplicação do Decreto-Lei n.º 9/2003

No âmbito do processo de regularização instituído pelo Decreto-Lei n.º 9/2003 e já referido no ponto anterior do presente texto, foi determinado nos artigos 3.º e 4.º desse diploma, a transferência dos saldos das contas a encerrar para uma conta criada para o efeito e a fixação de um montante residual a permanecer nesta conta, para satisfazer eventuais pedidos de saídas de fundos relativos às contas encerradas, para além da regularização por via orçamental no exercício de 2002, da parte restante do saldo apurado na mesma conta.

A análise sobre este processo de regularização efectuada no Parecer sobre a CGE de 2002, permitiu verificar:

- ◆ a abertura da conta n.º 0258064, designada por “Regularização de Saldos de Contas de OET – 2002”, através de despacho da Directora-Geral do Tesouro, exarado em data anterior (26 de Dezembro de 2002) à publicação do diploma que essa conta se destinava a aplicar;
- ◆ o encerramento de 355 contas de terceiros e a regularização dos saldos de mais 5 contas, após autorização da Ministra do Estado e das Finanças para o efeito através de despachos exarados em 22 de Maio de 2003;
- ◆ que o saldo apurado na conta n.º 0258064 foi de €368,2 milhões, dos quais só €94,2 milhões (saldo credor transitado para 2003) permaneceram na conta, devido à afectação dos restantes

€274 milhões (74,4% do total apurado) para a Execução do Orçamento da Receita do Estado para 2002;

- ◆ que esta afectação não assegurou a validação de €274 milhões como receita orçamental obtida em 2002, mas apenas a transferência para receita orçamental de três quartos dos fundos provenientes de contas de valores a regularizar, tendo mais de 87% destes fundos entrado na Tesouraria do Estado em anos anteriores a 2002;
- ◆ que o saldo devedor da conta relativa ao registo de alcances foi incluído neste processo, tendo a conta sido posteriormente encerrada, contrariando a recomendação do Tribunal de Contas para que os valores relativos a situações de alcance não fossem contabilizados em contas de valores a regularizar (como sucede desde 1994) mas na conta criada com essa finalidade.

Para cumprimento do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2003, foi elaborada uma informação da DGT em 20 de Maio de 2004, com um relatório da execução das disposições previstas nesse diploma, do qual se salienta o seguinte:

“Os saldos apurados à data de encerramento ou de regularização de cada uma das contas e transferidos para a conta de regularização criada para o efeito, ascenderam a cerca de € 378 milhões;

Foi registado, no exercício orçamental de 2002, em receita orçamental o montante de € 274 milhões, permanecendo na conta residual cerca de € 104 milhões para fazer face a futuros pagamentos;

Os pedidos de saída de fundos relativos às contas encerradas têm vindo a ser satisfeitos por conta do montante residual que permaneceu na conta residual;

Quanto à eventual necessidade de fazer pagamentos por conta das importâncias transferidas para receita orçamental, entendemos que a figura contabilística a utilizar, nos termos da legislação vigente, é a da restituição;

O processo de encerramento e regularização de contas considera-se concluído”.

A movimentação da conta n.º 0258064, para o ano de 2003, encontra-se discriminada no próximo quadro, apresentando-se de seguida as observações resultantes da respectiva análise.

(em euros)

Movimentação	Débitos	Créditos
Saldo Inicial (Diário 90)		94.203.420,47
Transferências indevidas para a conta (Diários 80 e 04)		259.955,51
Rectificações efectuadas indevidamente (Diário 04)		-2.282,00
Transferências de créditos de anos anteriores para a conta n.º 0258063	39.000.000,00	
Outras transferências de créditos de anos anteriores	46.161.590,00	
Total	85.161.590,00	94.461.093,98

Em 2003 foram transferidos da conta em análise €85,2 milhões (94,4% do saldo transitado de 2002) para entrega de créditos (provenientes de contas encerradas) aos respectivos destinatários.

Verificou-se que valores inicialmente creditados nas contas que vieram a ser encerradas, na sequência dos despachos da Ministra do Estado e das Finanças exarados em 22 de Maio de 2003, foram indevidamente transferidos para a conta em análise (o cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 9/2003 implicava a utilização do saldo residual da conta n.º 0258064 e não o seu reforço).



Estes valores deveriam ter sido transferidos para contas destinadas especificamente à sua movimentação, caso das contas n.º 021381 (para multas cobradas pela Direcção-Geral das Alfandegas e Impostos Especiais sobre o Consumo) e n.º 021382 (para depositar retenções de vencimentos por dívidas em execuções fiscais), cuja abertura só veio a ser autorizada por despachos exarados em 31 de Dezembro de 2003, para permitir efectuar a rectificação de valores indevidamente transferidos para a conta em análise. Apesar dessas rectificações ficaram €259.955,51 por transferir desta conta para contas específicas e €2.282,00 por repor, por terem sido indevidamente abatidos aos valores creditados na mesma.

Verifica-se que o processo de encerramento e de regularização de contas instituído pelo Decreto-Lei n.º 9/2003 não pode considerar-se concluído após o exercício orçamental de 2003, não só porque a conta n.º 0258064 apresenta um saldo final credor de €9,3 milhões que ainda não foram afectos aos respectivos destinatários mas também porque a DGT já admite a possibilidade desse saldo ser insuficiente para fazer face a futuros pagamentos relativos aos saldos transferidos das contas que foram encerradas, quando se refere à eventual necessidade de fazer pagamentos por conta das importâncias transferidas para receita orçamental (de 2002) através de restituições, ou seja, de deduções à receita orçamental (a partir de 2004).

A frequência crescente com que a figura da restituição tem vindo a ser proposta para efectuar deduções à Receita Orçamental de anos futuros para compensar a inclusão de valores na Receita Orçamental dos últimos anos (neste caso na Receita do ano de 2002), sem que os mesmos tenham sido validados como tal pelos respectivos serviços administradores, constitui mais uma confirmação da posição que tem vindo a ser expressa em sucessivos Pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas do Estado dos últimos anos, relativamente à falta de fiabilidade dos valores relativos à execução do Orçamento da Receita.

O encerramento da conta relativa ao registo de alcances foi justificado pela DGT por estar “... *para apreciação um projecto de diploma sobre a responsabilidade financeira das Tesourarias de Finanças o qual terá por objecto a regulamentação da matéria que releva no âmbito do RTE, aprovado pelo DL n.º 191/99, de 5 de Junho, designadamente no que concerne aos alcances, reposições e sua contabilização. Logo que o diploma seja aprovado será revista a necessidade de criação de contas específicas para o efeito.*”

Verificou-se que na Contabilidade de 2003 continuaram a ser registados alcances em contas de valores a regularizar relativos a tesourarias de finanças, nomeadamente, a da 5.ª Tesouraria de Finanças de Lisboa (no valor de €1.236,89), a da Tesouraria de Finanças de Castro Daire (€76.613,80 dos quais foram regularizados €59.022,26 ainda em 2003) e a da Tesouraria de Finanças na Loja do Cidadão nos Restauradores (no valor de €1.500).

8.3.2.2.5 – Despesa e Receita Orçamental de 2003 processada em 2004

As contas n.º 0258070 e n.º 0258071 relativas, respectivamente, a despesa e receita orçamental de 2003 processada em 2004 foram criadas, por despacho do Subdirector-Geral do Tesouro responsável pelo Departamento da Tesouraria Central do Estado exarado em 29 de Dezembro de 2003.

A abertura destas contas ficou a dever-se à existência de operações com processamento iniciado em 2003 mas apenas concluído em 2004 e ao facto da contabilização automática imputar ao ano em que o processamento for iniciado os movimentos que afectem contas de despesa ou de receita orçamental.

A análise sobre a movimentação da conta n.º 0258070 revelou que o valor da despesa orçamental de 2003 processada em 2004 (€44.131.179,46) correspondeu ao das 177 transferências bancárias

concretizadas neste último ano mas com ordem de pagamento do ano anterior (€44.142.547,05), abatido do valor das 28 transferências devolvidas nas mesmas circunstâncias (€11.367,59).

A análise sobre a movimentação da conta n.º 0258071 revelou que o valor da receita orçamental de 2003 processada em 2004 (€1.823.458,53) correspondeu ao das 14 transferências bancárias provenientes de contas do Tesouro no balcão de HB que foram emitidas no final de 2003 mas apenas concretizadas nos primeiros dias de 2004. Devido à regra de movimentação imposta pela contabilização automática, segundo a qual cada conta bancária só pode ser associada através do respectivo NIB a uma única conta contabilística, a receita orçamental obtida por movimentos escriturais (proveniente de outras contas do Tesouro, como neste caso) passou previamente pela conta da receita orçamental obtida por transferência para a conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal.

8.3.2.2.6 – Contas de Terceiros com saldo devedor

Relativamente às contas de terceiros foram ainda seleccionadas, para avaliação específica do cumprimento da norma sobre a regularização de saldos constante do n.º 3 do artigo 38.º do RTE, contas com saldos finais devedores por serem contrários às regras de movimentação; nesta avaliação não foram incluídas as contas de antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia (que já foram objecto de análise específica no ponto 8.3.2.1.2).

No quadro seguinte encontra-se reflectida a movimentação de 13 contas com saldo final devedor.

Quadro VIII.11 – Contas de Terceiros com saldo final devedor

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Inicial		Movimentação		Saldo Final
		Devedor	Credor	Débito	Crédito	Devedor
021105	Contrato de Titularização / 2003			1.760.670.391,94	1.760.000.000,00	670.391,94
021364	Depósitos em Numerário	68.268,63		9.409.839,73	9.427.163,34	50.945,02
0233003	Vencimentos pelo SRH e INFOGEP	3.169.008,55		1.102.202.882,70	1.105.337.561,29	34.329,96
023310006	E S Tecnologia e Gestão de Viana do Castelo			301.603,95	301.326,71	277,24
023315102	IGIF – Regularização de Dívidas do SNS		280,59	2.297,43	420,00	1.596,84
0233586	Receitas Próprias do IPAD			35.083.534,26	35.080.456,20	3.078,06
023364313	MNE – Pessoal dos Quadros dos Serv. Externos			35.328.563,37	35.092.898,31	235.665,06
02580531	DUC cobrados pelos Correios de Portugal	313.170.952,04		7.932.869.531,89	8.055.718.228,20	190.322.255,73
0258056	DUC cobrados a regularizar		14.275,75	6.659.200,51	155.351,51	6.489.573,25
025806006	Outros Valores a Regularizar – TEI pagas			9.626,93		9.626,93
0258061	Outros Valores a Regularizar – Cheques	1.653.728,68		5.958.228,50	7.436.940,18	175.017,00
0258071	Receita Orçamental de 2003 em 2004			1.823.458,53		1.823.458,53
0258074	Encerramento de contas bancárias			464.249,02	431.200,03	33.048,99

Esta situação verificou-se ainda para 10 contas da DGCI relativas a valores cobrados nas tesourarias de finanças por conta de serviços aduaneiros, para 279 contas de valores a regularizar relativos a caixas e a contas bancárias do Tesouro e para 3 contas de valores a regularizar relativos a cobranças por documentos únicos (DUC) obtidas por instituições de crédito.



Apresentam-se de seguida as observações resultantes das informações prestadas pela DGT e da análise efectuada sobre a situação desses saldos:

- ◆ a conta n.º 021105 já foi objecto de análise no ponto 8.3.2.2.1;
- ◆ os saldos das contas n.º 021364, n.º 023315102 e n.º 023364313 já foram objecto de análise no ponto 8.2.3, concretamente, no âmbito da análise sobre os desvios resultantes da comparação entre saldos contabilísticos e os correspondentes saldos no HB;
- ◆ 4 das contas indicadas no quadro já apresentavam saldo devedor transitado de 2002, o que revela a manutenção das situações responsáveis por esses saldos, embora se deva assinalar a redução dos mesmos, no final de 2003, para 60% do valor dos saldos iniciais;
- ◆ o saldo da conta n.º 023310006 (relativa à Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Viana do Castelo) ficou a dever-se, segundo a DGT, à regularização de um pagamento ao exterior registada em 7 de Janeiro de 2004, quando o débito no valor indicado (€1.783,17) corresponde a um pagamento efectuado através de uma conta bancária do Tesouro em Londres que foi registado em 26 de Janeiro de 2004, com data-valor de 29 de Dezembro de 2003;
- ◆ o saldo da conta n.º 0233586 (destinada à movimentação de receitas próprias do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento) resultou de uma transferência efectuada para Receita do Estado com data-valor incorrecta (31 de Dezembro de 2003 quando devia ter sido 12 de Fevereiro do ano seguinte), facto que para além deste saldo irregular também implicou aumento da Receita de 2003 e diminuição da de 2004 indevidamente;
- ◆ o saldo da conta n.º 02580531 ficou essencialmente a dever-se ao desfasamento existente entre a transferência das cobranças por documentos únicos obtidas pelos Correios de Portugal (entidade colaboradora na cobrança de receitas do Estado) desta conta para as respectivas contas de receita e a transferência dos fundos provenientes da referida entidade para a conta em análise; verificou-se ainda o registo de regularizações em 2004, relativamente a transferências efectuadas de Março a Novembro do ano anterior, as quais tiveram como resultado global a dedução de €96.378,73 aos fundos entrados nesta conta;
- ◆ o saldo da conta n.º 0258061 foi regularizado por movimentos efectuados nos primeiros dias de Janeiro de 2004;
- ◆ a conta n.º 0258071 já foi objecto de análise no ponto 8.3.2.2.5;
- ◆ o saldo da conta n.º 0258074 resultou da transferência dos saldos de um conjunto de contas de disponibilidades (contas bancárias receptoras) e de contas de terceiros (na maioria contas de valores a regularizar associadas a contas bancárias receptoras); esta acção teve por finalidade o encerramento destas contas e a utilização de uma só conta para registar as futuras regularizações que as instituições de crédito envolvidas vierem a efectuar, procedimento que revela a dificuldade da DGT em assegurar o cumprimento eficaz das funções de registo e de controlo das contas cujos saldos foram transferidos;
- ◆ os saldos devedores das 10 contas da DGCI previamente referidas, no valor global de €284.333,24, ficaram essencialmente a dever-se, segundo a DGT, a atrasos da entidade titular destas contas em afectar às mesmas valores cobrados pelas tesourarias de finanças, por conta de serviços aduaneiros, o que só veio a permitir corrigir essas situações em 2004;
- ◆ no final de 2003 registaram-se mais 3 saldos devedores, em contas de valores a regularizar relativos a caixas do Tesouro (iniciadas pelo n.º 0252009), face aos 17 transitados do ano

anterior (dos quais 16 se mantiveram inalteráveis e o restante passou de €19,93 para €17.591,54), tendo estes 20 saldos totalizado €376.957,54 em falta;

- ◆ no final de 2003 registaram-se 259 saldos devedores, em contas de valores a regularizar relativos a contas bancárias do Tesouro (iniciadas pelo n.º 0252010), que totalizaram €1.707.360,24;
- ◆ é de assinalar que os saldos devedores de 142 contas de valores a regularizar, totalizando €934.919,05 em falta, se mantiveram por regularizar durante o ano de 2003 e que, no decurso do ano anterior, a mesma situação já se tinha verificado para 129 contas, totalizando €986.778,41 em falta;
- ◆ perante estes dados e a posição da DGT em admitir não apenas a existência mas também a manutenção de saldos devedores em contas de valores a regularizar, o Tribunal volta a insistir que estas contas devem apenas ser utilizadas em situações de curto prazo, nomeadamente, associadas à transição entre períodos de incidência mensais ou anuais, não devendo ser utilizadas para o registo de situações identificadas como alcances como sucede na Contabilidade do Tesouro desde 1994;
- ◆ a responsabilidade financeira pela existência de valores em falta na Tesouraria do Estado distingue claramente estas situações das relativas a valores a regularizar e implica o registo das primeiras em contas cujo âmbito mais fielmente traduza as características do facto que originou a operação a contabilizar;
- ◆ os saldos devedores de 3 das contas (iniciadas pelo n.º 0258053) de valores a regularizar relativos a cobranças por documentos únicos obtidas por instituições de crédito, no valor global de €1.574,76, ficaram a dever-se a lapso no registo do valor de um movimento, a cobranças efectuadas de Maio a Dezembro de 2003 só terem sido regularizadas em Janeiro de 2004 e a um débito indevidamente registado em Agosto de 2002 que só foi rectificado em Junho de 2004, através de um lançamento no respectivo Diário 04 com data-valor de 2 de Janeiro do mesmo ano;
- ◆ a maior parte das situações analisadas revela intempetividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva da Contabilidade de 2003, salientando-se que estas situações só foram detectadas porque os respectivos saldos não foram objecto de conciliação, correção e validação até ao encerramento da referida Contabilidade, em 8 de Junho de 2004.

8.4 – Avaliação sobre a implementação do Regime da Tesouraria do Estado

- ◆ A análise da Contabilidade do Tesouro de 2003 permite concluir que a implementação do Regime da Tesouraria do Estado continua por finalizar e que o grau de implementação das principais condições analisadas, a conformidade dos processos de contabilização e controlo ao regime legal, a prestação de informação fiável de forma tempestiva e a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, se manteve insuficiente para extinguir o regime transitório previsto no artigo 50.º.

Apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime legal, a entidade auditada continuou a evoluir de forma positiva, reduzindo os atrasos na contabilização, valorizando os meios colocados à sua disposição e procurando dar satisfação à maior parte do conjunto de recomendações produzido pelo Tribunal de Contas.



Nestas circunstâncias, continua a recomendar-se a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado para assegurar a aderência às normas jurídicas que regulam o funcionamento da Tesouraria do Estado, a prevenção e detecção de erros e fraudes, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível. Para o efeito, o sistema de controlo interno deve atingir os seguintes objectivos específicos:

- ◇ relatar, rever e aprovar conciliações;
 - ◇ verificar o rigor aritmético dos registos;
 - ◇ controlar as aplicações e o ambiente dos sistemas informáticos;
 - ◇ manter e rever contas de controlo e balancetes;
 - ◇ aprovar e controlar documentos;
 - ◇ comparar dados internos com fontes externas de informação;
 - ◇ controlar as operações não usuais e complexas, particularmente no ou próximo do final do período de contabilização.
- ◆ A análise sobre a conformidade dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, às normas do Capítulo V (Contabilidade do Tesouro) do respectivo regime legal, permite concluir que na Contabilidade de 2003 ainda não se verificou o cumprimento integral dessas normas, nomeadamente, as constantes do n.º 1 do artigo 37.º, do artigo 38.º, do n.º 1 do artigo 40.º e do artigo 42.º.
 - ◆ Das medidas aplicadas pela Direcção-Geral do Tesouro com o objectivo de reduzir o efeito da insuficiência de meios ao dispor da estrutura organizacional responsável pela contabilização das operações realizadas na Tesouraria do Estado, através da reorganização de serviços e da informatização de operações, é de destacar a opção pela contabilização automática que já atingiu 73,5% do valor movimentado na Contabilidade de 2003.

A contabilização automática está em conformidade com recomendações do Tribunal de Contas, no sentido de reduzir a contabilidade manual, simplificar o processo contabilístico, registar diária e unitariamente as operações e transferir recursos da função de registo para a de controlo das operações, pelo que deve abranger todos os sistemas operativos dos serviços geradores da informação contabilística relativa à actividade financeira da Tesouraria do Estado.

A contabilização automática veio atenuar as consequências da carência de meios nos serviços operativos e de apoio, nomeadamente, fraca segregação de funções, frequência significativa de erros de digitação, falta de conciliação e validação regular da informação e inadequada aplicação de critérios e regras de contabilização.

Apesar disso, continuaram a verificar-se contas com saldo contrário à sua regular movimentação por regularizar ou só regularizado após ter sido questionada essa situação, no ano seguinte ao de incidência e através de movimentos efectuados na Contabilidade do Tesouro de 2004 por já ter sido encerrada a de 2003.

Deve ser exercido efectivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas através de conciliações efectuadas de forma tempestiva. Deve ser obtida e conservada evidência documental da realização das conciliações.

A informação contabilística remetida pela Direcção-Geral do Tesouro ao Tribunal passou a conter a data de registo dos movimentos, para além da respectiva data-valor; no entanto, os movimentos continuam sem estar suportados por todos os elementos essenciais à sua

compreensão e justificação incluindo, no caso de alterações da informação registada, da referência ao movimento original que se pretende alterar.

- ◆ Na Contabilidade de 2003 foram registados 392.825 movimentos a que corresponderam 845.931 registos, dos quais 87,2% por contabilização automática (no Diário 80) e 1,9% devido a alterações posteriores ao fecho provisório da contabilização de cada período de incidência mensal (no Diário 04). Foram movimentadas 4.335 contas elementares (mais 260 do que para o ano anterior), das quais 2432 afectas a terceiros (mais 282), 1.050 a disponibilidades e aplicações (menos 15) e 837 (menos 7) a receitas do Estado.

Continuaram sem serem cumpridos os prazos previstos no artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, para envio à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado.

Verificou-se um atraso médio de 29 dias no fecho provisório e de 310 dias no fecho definitivo da contabilidade dos períodos de incidência mensal (face a, respectivamente, 51 e 473 dias de atraso médio da contabilidade para o ano anterior). Deve assinalar-se a generalizada redução destes atrasos que não pode ser dissociada da redução de seis meses no prazo para apresentação da Conta Geral do Estado, o qual passou a terminar em 30 de Junho do ano seguinte ao que a Conta respeite.

Apesar disso, o encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2003 só se verificou em 8 de Junho de 2004, quase quatro meses após o prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro do ano seguinte ao de incidência).

A duração do período de contabilização tempestivo correspondeu a 62% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a 13,4% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que representam uma evolução positiva face aos obtidos para o ano anterior (48,6% e 9,2% respectivamente).

Verificou-se que o valor da informação original correspondeu a 92,3% da movimentação total, o que também representou uma subida face ao ano anterior (86,5%).

Como a apreciação do Tribunal de Contas sobre a falta de fiabilidade e de tempestividade da informação contabilística tem sido recorrente, no Parecer sobre a CGE de 2002 foi introduzido um indicador que conjugasse, de forma ponderada, o efeito das duas situações.

Este indicador, designado de Fiabilidade Tempestiva da informação original face à definitiva, representa o peso relativo da movimentação imputada ao período de contabilização tempestivo face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Pode também ser interpretado como uma medida da adequação desse período para efectuar a respectiva contabilização.

Verificou-se que para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2003, o valor da informação original prestada de forma tempestiva (no período legal) correspondeu a 56,8% do valor da movimentação total. Ou, em alternativa, que apenas 56,8% do valor da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva; este indicador também regista uma evolução positiva de 2002 (em que apenas atingiu 39%) para 2003.

Porém, a conjugação do incumprimento generalizado dos prazos determinados pelo artigo 42.º com a dimensão dos atrasos no fecho dos períodos de incidência mensais e anual, das alterações aos registos originais até ao encerramento da contabilidade, dos saldos contrários à regular movimentação das contas e das alterações transitadas da contabilidade do ano anterior e a transitar para o ano seguinte, revela que a informação prestada ainda não se encontra próxima de uma situação de fiabilidade tempestiva.



- ◆ Verificou-se o acréscimo de €159,7 milhões na Receita do Estado (sem passivos financeiros) de 2003, entre a informação prestada após o fecho provisório da Contabilidade do Tesouro desse ano, em 13 de Fevereiro de 2004, e a informação definitiva prestada em 8 de Junho seguinte.

Verificou-se igualmente que o valor da Receita do Estado de 2003 constante da Contabilidade do Tesouro, em 13 de Fevereiro de 2004, já era superior em €475,2 milhões ao valor correspondente extraído, em 27 de Fevereiro de 2004, do sistema utilizado para contabilizar a execução do Orçamento da Receita do Estado (Sistema Central de Receitas da Direcção-Geral do Orçamento).

Este facto demonstra que, tal como para os anos anteriores, o designado processo de conciliação da Receita do Estado entre a Contabilidade Orçamental e a Contabilidade do Tesouro não conseguiu assegurar o apuramento de valores consistentes até à data em que a Direcção-Geral do Tesouro enviou para a Direcção-Geral do Orçamento o que deveria ter sido, de acordo com o prazo legalmente determinado para o efeito pelo Regime da Tesouraria do Estado, a última informação contabilística relativa ao ano de 2003. De facto, voltou a constatar-se que o valor da Receita apurado pela Contabilidade Orçamental se manteve divergente do apurado pela Contabilidade do Tesouro, desde o início até praticamente ao final dos respectivos processos de contabilização.

Esta divergência contínua que só termina pela imposição decorrente da necessidade de encerrar a própria Conta Geral do Estado constitui-se assim como um dos principais elementos confirmativos das observações do Tribunal de Contas sobre a falta de fiabilidade e de consistência na contabilização da Receita do Estado.

- ◆ O âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria resulta do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado, concretamente, da obrigatoriedade dos serviços e fundos autónomos manterem depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria em contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, a partir do início do terceiro ano económico posterior ao da entrada em vigor do diploma que aprovou o referido regime, ou seja, a partir de 1 de Janeiro de 2002. Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do mesmo regime cabe, por sua vez, à Direcção-Geral do Tesouro assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária nas mesmas condições de eficiência.

O processo de apuramento e validação da informação sobre esta matéria continuou a mostrar-se claramente insuficiente. Esta situação e o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 63.º da Lei de Enquadramento Orçamental levam o Tribunal a reiterar a recomendação para que, em conjugação com a Direcção-Geral do Orçamento, seja obtida pela Direcção-Geral do Tesouro informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.

As medidas determinadas para assegurar a prossecução do princípio da unidade de tesouraria na Lei do Orçamento do Estado e no Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2003, tal como todas as medidas legislativas previamente determinadas no mesmo sentido, não puseram cobro à situação de incumprimento ao disposto no Regime da Tesouraria do Estado sobre esta matéria, pelos serviços e fundos autónomos, com o argumento da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, não atingir as mesmas condições de eficiência das entidades prestadoras dessa actividade.

A entidade auditada indicou um conjunto de funcionalidades a disponibilizar aos utilizadores do serviço de *Homebanking* do Tesouro que confirma a necessidade sentida de colmatar as lacunas e deficiências apontadas pelos serviços e fundos autónomos para poder assegurar a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária.

A análise efectuada sobre a aderência entre a informação contabilística e a residente no *Homebanking*, através da comparação dos respectivos saldos finais, permite concluir que o controlo das operações efectuadas naquele sistema operativo, continuou a não assegurar, de forma tempestiva, a integralidade, a fiabilidade e a consistência da informação registada face à contabilística.

As deficiências detectadas nas aplicações informáticas deverão ser eliminadas, nomeadamente, pela implementação de validações uniformes da informação transmitida aos sistemas operativos e destes para o contabilístico. Não se devem verificar desfasamentos entre saldos de contas do Tesouro e os correspondentes saldos contabilísticos.

A análise comparativa da informação sobre serviços e fundos autónomos remetida ao Tribunal pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral do Orçamento permitiu evidenciar a existência de critérios e nomenclaturas diferenciados que, na prática, impedem a execução linear de um controlo tão essencial como o de avaliar a coerência do universo, ou seja, se o conjunto de organismos com esse estatuto considerado nos dois sistemas de informação é o mesmo.

A amostra utilizada para avaliar a situação dos excedentes e disponibilidades dos serviços e fundos autónomos no final de 2003 foi constituída pelos organismos com os 14 maiores saldos orçamentais correspondentes a 72,1% do total desses saldos na Conta Geral do Estado.

Para o conjunto da amostra, o valor da parte dos saldos registados nas respectivas contas de gerência como depositados no Tesouro representou 79,6% do valor total desses saldos; quanto à situação de cada organismo, apenas 1 tinha a totalidade do saldo no Tesouro mas, para além desse, mais 8 tinham desempenho superior ao do conjunto (acima de 92,9%), 3 tinham desempenhos similares (entre 78,3% e 83,2%), enquanto dos 2 com desempenhos inferiores, 1 só tinha metade do saldo no Tesouro (49,3%) e o outro não tinha qualquer valor aí depositado.

Verificou-se porém, que apenas 48,3% do valor total dos excedentes e disponibilidades dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) depositados no Tesouro pertencia aos organismos que constituíam a amostra quando, como já se referiu, o valor dos saldos orçamentais relativos à mesma representava 72,1% do total registado na CGE.

Esta diferença encontrava-se relacionada com o facto de, no final de 2003, os organismos incluídos na amostra apenas deterem 17,7% do valor dos saldos das contas do Tesouro à ordem de SFA; note-se que esses organismos eram titulares de 85,1% dos Certificados Especiais de Dívida Pública e de 80,6% dos depósitos a prazo detidos por SFA.

Analisada a situação, apurou-se que a disparidade ficou essencialmente a dever-se ao facto de no ficheiro da DGT, o saldo da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (como SFA) ter o valor de 789 milhões de euros, ser o de maior valor dos SFA e ter mais 674 milhões de euros do que o segundo saldo de maior valor, quando o mesmo organismo não consta da amostra porque o respectivo saldo orçamental, na base de dados da DGO, é apenas de 9,8 milhões de euros; a dimensão desta disparidade, só por si, põe seriamente em causa a fiabilidade da informação prestada ao Tribunal de Contas sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

Perante os dados reportados pela Direcção-Geral do Tesouro para o final de 2003 (com a limitação decorrente do facto de só ter sido prestada informação sobre os excedentes e



disponibilidades dos serviços e fundos autónomos depositados no Tesouro), as acções realizadas pela Direcção-Geral do Orçamento e a avaliação efectuada neste âmbito através da presente auditoria, o Tribunal de Contas continua a não poder considerar ter sido cumprido o disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado.

Assim sendo, volta a recomendar-se à Direcção-Geral do Tesouro que exerça as funções que lhe competem para assegurar maior eficácia na prossecução do princípio da unidade de tesouraria, através da prestação de serviços equiparados à actividade bancária nas mesmas condições de eficiência e da promoção de medidas adequadas à aplicação das normas que determinam a entrega dos juros auferidos por serviços e fundos autónomos pela aplicação de disponibilidades não depositadas no Tesouro.

- ◆ Apesar do valor (superior a €678 milhões) da antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime de Tesouraria do Estado, representar uma diminuição de 32% face ao ano anterior, verificou-se que o saldo devedor das respectivas contas apenas decresceu 3,1% (menos €37,4 milhões) durante 2003, atingindo €1.162,6 milhões no final do ano.

Para além do disposto no referido regime legal (artigos 30.º a 32.º) e na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, continuou a ser invocada a Lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado, como enquadramento legal para a realização deste tipo de antecipação e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que estabelece prazos mais dilatados para o efeito.

A posição do Tribunal de Contas sobre esta matéria, é a de considerar ilegais as normas que autorizem a realização de operações através de adiantamentos de fundos, prevendo a regularização orçamental destes em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, visto que contrariam as regras da anualidade e da universalidade previstas, respectivamente, nos artigos 4.º e 5.º da Lei 91/2001, de 20 de Agosto, lei de valor reforçado à qual devem obediência, nomeadamente, as leis do Orçamento que deverão ser elaboradas, organizadas, votadas e executadas de harmonia com o disposto na lei de enquadramento orçamental.

Não foram regularizadas as operações afectas à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional que se encontravam por regularizar no final de 2002, apesar dos prazos previstos para o efeito nas respectivas leis orçamentais e fichas técnicas terminarem em 2003; é de salientar que o valor destas antecipações representa 69,5% do saldo final das antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia.

Foram regularizadas as operações afectas ao Instituto Nacional de Garantia Agrícola que se encontravam por regularizar no final de 2002 e dezoito das vinte e nove operações realizadas em 2003, tendo as restantes onze operações (de valor correspondente a 15% do saldo final global) sido regularizadas em Janeiro e Fevereiro de 2004, conforme tinha sido previsto nas respectivas fichas técnicas.

Não foram regularizadas as operações afectas ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas que se encontravam por regularizar no final de 2002 nem as duas operações realizadas em 2003, apesar dos prazos previstos para o efeito nas respectivas fichas técnicas já se terem extinguido no final desse ano; verificou-se apenas o reembolso parcial (no valor de €40,2 milhões) de uma antecipação realizada em 2001, ficando esta entidade com antecipações por regularizar no valor de 11,8% do saldo final global.

Ainda não foram regularizadas as antecipações concedidas à Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural em 2001, no âmbito do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER II, apesar dos prazos previstos para o efeito nas respectivas leis orçamentais e fichas técnicas já se terem extinguido no final de 2003, ficando por regularizar o equivalente a 0,7% do saldo final global.

Ainda não foi regularizada a operação afecta ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento realizada em 2001 e que se encontrava por regularizar no final de 2002; verificou-se apenas o reembolso parcial de €25,1 milhões, ficando por regularizar o equivalente a 3% do saldo final global.

A movimentação efectuada no âmbito destas antecipações de fundos não deve contrariar o disposto no Regime da Tesouraria do Estado.

- ◆ Nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, foi a Direcção-Geral do Tesouro autorizada pelo n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 32-B/2002, a adiantar fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde. Pelo n.º 4 do mesmo artigo ficou o Governo, por sua vez, autorizado a proceder às alterações necessárias ao Orçamento deste organismo, por forma a este poder contrair um empréstimo, até ao montante de €300 milhões, para regularizar a antecipação de fundos até ao final do ano orçamental.

Esta operação foi efectuada após o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças ter exarado um despacho, em 8 de Maio de 2003, concedendo autorização para antecipar fundos a favor do referido instituto até ao montante de €300 milhões. Por sua vez, a regularização dos fundos antecipados foi efectuada em 30 de Dezembro de 2003, cumprindo o prazo determinado para o efeito, graças ao empréstimo de €300 milhões concedido pela Caixa Geral de Depósitos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde.

Já em 13 de Janeiro de 2004, a Direcção-Geral do Tesouro voltou a antecipar fundos ao mesmo instituto (no valor de €304 milhões) que foram por este utilizados para pagar o empréstimo obtido da Caixa Geral de Depósitos; esta operação foi efectuada ao abrigo do n.º 3 do artigo 9.º da lei orçamental para 2004 (de conteúdo idêntico ao n.º 3 do artigo 8.º da lei orçamental para 2003) e deverá ser regularizada até ao final do mesmo ano orçamental através da contracção de um novo empréstimo até ao montante de €600 milhões, nos termos previstos pelo n.º 4 do mesmo artigo.

Assegurar o pagamento de encargos que deviam ser assumidos pelo Orçamento do Estado, através do sucessivo recurso a antecipação de fundos regularizada por empréstimo bancário pago por nova antecipação a regularizar por novo empréstimo, constitui um mero expediente dilatório que só formalmente regulariza, no mesmo ano orçamental, os fundos antecipados, uma vez que a acumulação das antecipações se processa ao mesmo ritmo do crescimento das despesas pagas que se encontram por regularizar.

- ◆ Apesar do disposto no n.º 6 do artigo 18º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, a transição de saldos de receitas consignadas a serviços integrados deixou de se verificar a partir de 2003, devido à aplicação de uma proposta da Direcção-Geral do Orçamento para o efeito que foi sancionada por Despacho do Secretário de Estado do Orçamento exarado em 11 de Maio de 2004; nos termos dessa proposta, os saldos a transitar para a gerência seguinte relativos a receitas consignadas a serviços integrados (no valor de €159,2 milhões) permaneceriam registados nos capítulos 04 a 16 da Receita de 2003 e já não seriam transferidos para a conta relativa a operações de regularização da escrita orçamental, podendo a entrega desses saldos aos respectivos serviços beneficiários vir a verificar-se em ano posterior, através de restituição das receitas consignadas, após verificação da conformidade dessa restituição pelas delegações da Direcção-Geral do Orçamento correspondentes aos Ministérios que tutelem esses serviços.

A implementação deste procedimento teve como consequência directa o acréscimo de €159,2 milhões na Receita de 2003 (€69 milhões dos quais transitados de 2002) e terá como consequência indirecta a imposição de um controlo mais efectivo e rigoroso da utilização



futura de saldos de receitas consignadas a serviços integrados, uma vez que essa utilização implicará a dedução do valor utilizado à Receita do ano em que for realizada.

- ◆ O saldo do conjunto das contas da Direcção-Geral dos Impostos abertas no Tesouro, ao abrigo do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, significa que no final de 2003 se encontravam €149 milhões por afectar aos respectivos destinatários pelo que continua a verificar-se intempestividade e falta de fiabilidade no processo de contabilização e afectação dos valores depositados por serviços desta entidade no Tesouro.
- ◆ O processo de encerramento e regularização de contas do Tesouro instituído pelo Decreto-Lei n.º 9/2003, não pode considerar-se concluído após o exercício orçamental de 2003, não só porque a conta criada para o efeito apresenta um saldo final credor de €9,3 milhões que ainda não foram afectos aos respectivos destinatários mas também porque a Direcção-Geral do Tesouro já admite a possibilidade desse saldo ser insuficiente para fazer face a futuros pagamentos relativos aos saldos transferidos das contas que foram encerradas, quando se refere à eventual necessidade de fazer pagamentos por conta das importâncias transferidas para receita orçamental (de 2002) através de restituições, ou seja, de deduções à receita orçamental (a partir de 2004).
- ◆ A frequência crescente com que a figura da restituição tem vindo a ser proposta para efectuar deduções à Receita Orçamental de anos futuros para compensar a inclusão de valores na Receita Orçamental dos últimos anos, sem que os mesmos tenham sido validados como tal pelos respectivos serviços administradores, constitui mais uma confirmação da posição que tem vindo a ser expressa em sucessivos Pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas do Estado dos últimos anos, relativamente à falta de fiabilidade dos valores relativos à execução do Orçamento da Receita.
- ◆ Na Contabilidade do Tesouro de 2003 continuaram a ser registados alcances em contas de valores a regularizar e mantiveram-se inalteráveis os saldos devedores de 142 destas contas, totalizando €934.919,05 em falta.

Perante estes dados e a posição da Direcção-Geral do Tesouro em admitir a manutenção de saldos devedores em contas de valores a regularizar, o Tribunal volta a insistir que estas contas devem apenas ser utilizadas em situações de curto prazo, nomeadamente, associadas à transição entre períodos de incidência mensais ou anuais, não devendo ser utilizadas para o registo de alcances ou outras situações de valores em falta como sucede na Contabilidade do Tesouro desde 1994.

A responsabilidade financeira pela existência de valores em falta na Tesouraria do Estado distingue claramente estas situações das relativas a valores a regularizar e implica o registo das primeiras em contas cujo âmbito mais fielmente traduza as características do facto que originou a operação a contabilizar.

O Tribunal de Contas volta a recomendar que as situações identificadas como alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e pagamentos indevidos na Tesouraria do Estado sejam registadas em contas especificamente criadas com essa finalidade.

Os saldos das contas de valores a regularizar também ainda não se encontram discriminados, por operação, continuando o Tribunal a recomendar essa discriminação até ao final da Contabilidade de 2005.

- ◆ Para além das contas de disponibilidades com saldo credor, das contas de terceiros com saldo devedor, das contas associadas à prestação do serviço de *Homebanking* com divergência de saldos e das contas de valores cobrados pelas tesourarias de finanças por conta de serviços

aduaneiros, foram seleccionadas 20 contas elementares na classe de terceiros da Contabilidade do Tesouro de 2003 para serem objecto de análise específica.

Destas 20 contas, 9 foram seleccionadas por estarem destinadas a antecipação de fundos (devido ao regime excepcional definido para este tipo de operação), 8 por resultarem de alterações ou inovações (cessão de créditos do Estado, movimentação específica da Direcção-Geral dos Impostos e regularização de saldos de contas por aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 9/2003) e as restantes 3 por estarem associadas ao encerramento da contabilidade ou a operações que não foram realizadas no respectivo ano de incidência.

Verificou-se que 3 destas contas não vieram a ser movimentadas, que 8 o foram sem Diário 04 e que foram efectuados 953 registos no Diário 04 para as restantes 9, tendo 3 destas últimas contas apresentado uma fiabilidade da informação original face à definitiva inferior à média obtida para a movimentação total. Por outro lado, 6 das 9 contas com saldo inicial e 7 das 15 com saldo final, apresentavam esse saldo devedor, ou seja, em situação contrária à regular movimentação das contas de terceiros.

As conclusões da análise específica das contas seleccionadas são consistentes com as observações e conclusões resultantes da análise global ao sistema de contabilização das operações realizadas na Tesouraria do Estado, e revelam que a falta de controlo tempestivo sobre estas operações continua a limitar a fiabilidade do respectivo registo a um nível considerado como insuficiente.

Instadas a pronunciarem-se para efeito de exercício do contraditório, a Direcção-Geral do Orçamento e o Instituto de Informática referiram não ter quaisquer comentários a fazer, enquanto a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo não responderam.